



**Universidade de
Aveiro
Ano 2015**

Departamento de Educação

**António Armando da
Conceição Cunha**

**Contratos de Autonomia nas Escolas Públicas
Um estudo de caso múltiplo em duas organizações
educativas portuguesas**



**Universidade de
Aveiro
Ano 2015**

Departamento de Educação

**António Armando da
Conceição Cunha**

Contratos de Autonomia nas Escolas Públicas

**Um estudo de caso múltiplo em duas organizações educativas
portuguesas**

Tese apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Didática e Formação – Ramo de Avaliação, realizada sob a orientação científica da Doutora Nilza Costa, Professora Catedrática do Departamento de Educação da Universidade de Aveiro

Dedico este trabalho
à Laura,
à Ana e
ao Francisco
pelo apoio e compreensão demonstrados.

o júri

Presidente

Doutor José Carlos da Silva Neves
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

Doutora Nilza Maria Vilhena Nunes Costa
Professora Catedrática da Universidade de Aveiro (Orientadora)

Doutor Jorge Adelino Rodrigues da Costa
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

Doutora Maria do Céu Neves Roldão
Professora Coordenadora com Agregação, Aposentada, da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Santarém

Doutor José Joaquim Ferreira Matias Alves
Professor Associado Convidado da Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa

Doutora Preciosa Teixeira Fernandes
Professora Auxiliar da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto

agradecimentos

Este trabalho investigação apenas foi possível graças à importante colaboração que nos foi prestada por personalidades ligadas a esta área da autonomia das escolas, à área da avaliação, ou mesmo à área da gestão e administração das escolas, seja no topo ou na gestão intermédia. Assim consideramos fundamental e prestamos público reconhecimento à Professora Doutora Nilza Costa, pelo apoio e incentivo que, enquanto orientadora, sempre nos dispensou ao longo do trabalho de investigação. Ao professor Doutor Jorge Adelino Costa pelo apoio e disponibilidade demonstrados. À Doutora Preciosa Fernandes pelo caráter fundamental das sugestões que nos deixou aquando da defesa pública do Projeto deste doutoramento. À Mestre Maria José Peixoto pela colaboração e sugestões deixadas. Às Diretoras que permitiram a realização do estudo na Escola Secundária e no Agrupamento de Escolas, bem como a todos os membros de diferentes órgãos das duas Organizações educativas que se disponibilizaram para a realização das entrevistas, sem os quais não teria sido possível a realização do trabalho de investigação. A todos os Diretores das escolas e Agrupamentos que anuíram responder ao questionário. Em especial ainda, pelo apoio e incentivo, ao Luís, à Leonor, à Ana Vitória, ao António e à Sandra, assim como aos restantes colegas que nos acompanharam neste caminho.

palavras-chave

Autonomia das escolas; contratos de autonomia; avaliação; projeto educativo.

resumo

A autonomia para as escolas públicas do Ensino Básico e Secundário em Portugal, prevista desde 1989, tem sido sistematicamente adiada enquanto a retórica do discurso político a vai alimentando, sem contudo, proceder à sua implementação.

Em 2007, a coberto do DL n.º 115-A/98, de 4 de maio, avançou-se para a assinatura de 22 contratos de autonomia (CA) com escolas e agrupamentos pelo que, este trabalho de investigação se propõe avaliar alguns dos efeitos e resultados desta medida de política educativa.

Este estudo no âmbito do doutoramento em Didática e Formação – Ramo Avaliação, comporta uma primeira avaliação exploratória ao desenvolvimento dos 22 CA a que se segue uma avaliação ao desenvolvimento do CA numa escola secundária e num agrupamento de escolas, numa abordagem de caso duplo.

Neste projeto de investigação, construímos um dispositivo de avaliação com o qual procuramos identificar evidências dos efeitos da autonomia contratualizada. Na fase exploratória, analisando CA e as respostas a questionário enviado aos diretores com CA, efetuamos uma aproximação global à problemática.

Na segunda fase, efetuamos entrevistas a dirigentes intermédios e de topo de uma Escola Secundária e de um Agrupamento de Escolas com CA e analisamos documentos.

Com o referencial construído estabelecemos categorias de análise obtendo resultados que nos permitem compreender alguns efeitos da assinatura do CA ao nível das Organizações participantes.

Os resultados obtidos indicam, o cumprimento dos objetivos da contratualização gerando-se novas dinâmicas. São notórias as diferenças no cumprimento de critérios, daí que a sustentabilidade da autonomia se perspetive diferente para cada Organização face a diferentes pontos de partida.

Pode afirmar-se, face aos resultados, que os efeitos da contratualização são positivos e que esta contribuiu para a melhoria da qualidade na prestação do serviço público de educação.

Contudo, existem debilidades no que diz respeito à intervenção dos parceiros educativos e a mecanismos de avaliação para que deixamos sugestões de melhoria no âmbito da continuação da autonomia contratualizada.

Para futura investigação deixamos também sugestão de estudo de eventuais aprofundamentos da autonomia bem como da sua sustentabilidade.

keywords

Autonomy of the schools; autonomy contracts; evaluation; educative project

abstract

The autonomy of Basic and Secondary Public Schools in Portugal foreseen since 1989, has been systematically postponed while the rhetoric of the political speech fostering it, not implementing it, though.

In 2007 covered by DL n.º 115-A/98, of May 4, 22 contracts of autonomy (CA) were signed with Schools and Groupings. This research intends to assess some of the effects and results of this political measure.

This research within the Phd Didactics and Formation – Evaluation branch, bears an exploratory evaluation of the development of the 22 CA and will be followed by an evaluation of the development of a Secondary School and a Grouping, in an approach of double case.

In this research project, an evaluation device was built to try to identify evidences of the effects of the contracted autonomy. In the exploratory stage, we analyzed the CA and the answers to a questionnaire sent to the directors with CA, and made a global approach to the problem.

In the second stage, intermediate and top leaders of a Secondary School and a Grouping with CA were interviewed and these documents were analyzed.

With the built reference, analysis categories were set, obtaining results that allow the understanding of some effects of the signature of the CA at a level of the participating organizations.

The obtained results indicate the accomplishment of the contracting, generating new dynamics. The differences in the accomplishment of criteria are notorious, resulting indifferent perspectives of the sustainability of autonomy by each organization, in view of the different starting points.

It can be stated, according to the results, that the effects of the contracts are positive and that they contribute to the improvement of the quality in the service delivery of public education.

However, there are weaknesses concerning the educational partners' intervention and evaluation mechanisms. Therefore, we leave some improvement suggestions within the continuation of the CA.

For the future investigation, we also leave the suggestion of the study of eventual deepening of the autonomy as well as its sustainability.

siglário

CA – Contrato(s) de autonomia
CAL – Comissão de Acompanhamento Local
DL – Decreto-Lei
DRE – Direção Regional de Educação
GDD – Grupos de Desenvolvimento Diferenciado
IGE – Inspeção Geral de Educação
LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo
ME – Ministério da Educação e Ciência
PE – Projeto Educativo
RI – Regulamento Interno
SICI – The Standing International Conference of Inspectorates

Índice

| | |
|--|-----------|
| Índice | 1 |
| Introdução..... | 5 |
| Enquadramento da problemática e definição de objetivos da investigação | 5 |
| Pertinência do estudo | 8 |
| Opção metodológica | 9 |
| Organização do documento | 14 |
| Parte I – Enquadramento teórico, político e normativo | 17 |
| 1. Nota metodológica de introdução à primeira parte do estudo | 19 |
| 2. Paradoxos da Escola enquanto serviço público de Educação - Contextos macropolíticos de organização da Escola Portuguesa..... | 22 |
| 2.1. Cenários políticos de contextualização da Escola Portuguesa no realinhamento das funções da educação..... | 22 |
| 2.2. A Escola de organização centralizada, enquanto serviço público de educação | 27 |
| 2.2.1. Da Primeira República ao Estado Novo..... | 27 |
| 2.2.2. O período do Estado Novo e o modelo liceal..... | 30 |
| 2.3. O advento escola de massas na decadência do Estado Novo..... | 34 |
| 2.4. O período de autogestão no serviço público de educação no contexto do Pós-25 de abril de 1974..... | 38 |
| 2.5. O retorno da organização centralizada | 43 |
| 2.6. A normalização democrática na uniformização centralizada do serviço público de educação | 46 |
| 2.7. A retórica discursiva da autonomia no contexto da Lei de Bases do Sistema Educativo | 51 |
| 3. Escola pública e autonomia | 58 |
| 3.1. A singularidade do projeto na escola pública | 58 |
| 3.2. A comunidade educativa na escola pública | 61 |
| 4. Dinâmicas organizacionais e políticas educativas..... | 66 |
| 4.1. A aproximação à autonomia nas escolas do ensino básico e secundário..... | 66 |
| 4.2. Avanços e recuos na redefinição do papel do Estado..... | 68 |
| 4.3. A tendência para a lógica do gerencialismo empresarial no sistema público de educação | 73 |
| 4.4. A opção por uma lógica híbrida entre a lógica burocrática e a lógica do quase mercado na prestação do serviço público de educação | 76 |
| 5. O caminho para um regime de autonomia | 78 |
| 5.1. A opção por uma lógica contratual | 78 |

| | |
|--|------------|
| 5.2. A autonomia preconizada no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio que tardou em avançar. | 79 |
| 5.3. Uma lógica inerente aos contratos de autonomia..... | 85 |
| 5.4. Contratos de autonomia, instrumento de governação <i>versus</i> recentralização..... | 87 |
| 6. O Projeto Educativo e a contratualização da autonomia | 91 |
| 6.1. Enquadramento teórico e clarificação de conceitos..... | 92 |
| 6.2. Autonomia e projeto educativo - enquadramento político e normativo. | 97 |
| 6.3. Enquadramento legal do projeto educativo enquanto suporte da autonomia das escolas | 105 |
| 6.4. O projeto educativo enquanto veículo para a autonomia | 109 |
| 7. Desenvolvimento da autonomia e avaliação das escolas | 115 |
| 7.1. Autonomia e avaliação das escolas..... | 115 |
| 7.2. A avaliação no âmbito do projeto educativo como preparação do caminho para a autonomia | 119 |
| 7.3. Uma avaliação monitorizadora das medidas de política educativa | 120 |
| 7.4. A definição de indicadores de qualidade para educação..... | 123 |
| 7.5. A avaliação de um serviço público prestado aos cidadãos | 128 |
| 7.6. A avaliação das escolas enquanto promotora da qualidade | 131 |
| 7.7. A avaliação interna numa perspetiva de desenvolvimento da autonomia das escolas e agrupamentos de escolas..... | 133 |
| Parte II – Estudo empírico de avaliação dos efeitos e resultados do desenvolvimento dos contratos de autonomia nas escolas do sistema educativo público português | 139 |
| 1. Nota metodológica de introdução à segunda parte do estudo..... | 141 |
| 2. A construção do referencial de avaliação de impactos da autonomia contratualizada | 143 |
| 2.1. A necessidade de construir um quadro de referência | 143 |
| 2.2. O quadro referencial: componentes e funções | 144 |
| 2.3. As dimensões de avaliação a considerar no modelo em construção | 146 |
| 2.4. A constituição dos referentes | 149 |
| 2.4.1.Referentes para a dimensão de <i>Entrada</i> | 150 |
| 2.4.2. Referentes para a dimensão de <i>Construção</i> | 152 |
| 2.4.3. Referentes para a dimensão de <i>Produtos</i> | 153 |
| 2.5. A explicitação de critérios e o estabelecimento dos indicadores | 155 |
| 2.5.1. Para a dimensão de <i>Entrada</i> | 157 |
| 2.5.2. Para a dimensão <i>Construção</i> | 160 |
| 2.5.3. Para a dimensão <i>Produtos</i> | 162 |

| | |
|---|------------|
| 3. A recolha e análise de dados do estudo empírico..... | 164 |
| 3.1. Orientação geral do trabalho a desenvolver..... | 164 |
| 3.2. A primeira fase - aproximação à problemática da autonomia contratualizada em 22 organizações educativas do ensino público..... | 165 |
| 3.3. Uma segunda fase – estudo de caso múltiplo | 167 |
| 4. A primeira fase do estudo – aproximação global à problemática dos efeitos e dos resultados da autonomia contratualizada | 170 |
| 4.1. Contextualização e opções metodológicas | 170 |
| 4.2. A recolha e tratamento de dados | 171 |
| 4.3. A construção do questionário | 172 |
| 4.4. As questões inseridas no questionário | 174 |
| 4.5. Validação e aplicação do questionário..... | 177 |
| 4.6. O envio do questionário para os diretores das escolas e agrupamentos de escolas | 178 |
| 4.7. Resultados da fase de aproximação global à autonomia contratualizada..... | 180 |
| 4.7.1. Nota prévia..... | 180 |
| 4.7.2. A análise dos contratos de autonomia..... | 182 |
| 4.7.3. A análise das respostas dos diretores ao questionário..... | 185 |
| 4.8. Cruzamento dos resultados obtidos na análise documental com o questionário..... | 190 |
| 5. Segunda fase do estudo empírico – Efeitos e resultados do contrato de autonomia num Agrupamento de Escolas e numa Escola Secundária | 192 |
| 5.1. Considerações prévias a esta fase de aprofundamento | 192 |
| 5.2. A escolha dos dois casos | 194 |
| 5.3. As entrevistas | 197 |
| 5.3.1. O guião das entrevistas | 197 |
| 5.3.2. A seleção dos destinatários..... | 198 |
| 5.3.3. A aplicação das entrevistas | 200 |
| 5.4. Procedimentos associados ao tratamento dos dados resultantes das entrevistas e dos documentos disponibilizados..... | 202 |
| 5.5. Dos resultados – relativos ao contrato de autonomia desenvolvido no Agrupamento de Escolas..... | 206 |
| 5.5.1. Análise do contrato de autonomia..... | 206 |
| 5.5.2. Análise das entrevistas..... | 211 |
| 5.5.3. Análise de relatórios de progresso..... | 227 |
| 5.5.4. Análise dos pareceres da Comissão de Acompanhamento Local (CAL)..... | 233 |
| 5.5.5. Conjugação da análise das entrevistas com a análise documental | 235 |

| | |
|---|------------|
| 5.6. Dos resultados – relativos ao contrato de autonomia desenvolvido na Escola Secundária | 237 |
| 5.6.1. Análise do contrato de autonomia..... | 237 |
| 5.6.2. Análise das entrevistas..... | 241 |
| 5.6.3. Análise dos relatórios de progresso disponibilizados pela Escola Secundária..... | 260 |
| 5.6.4. Análise dos pareceres da Comissão de Acompanhamento Local (CAL)..... | 268 |
| 5.6.5. Conjugação dos resultados obtidos nas entrevistas com a análise documental.... | 271 |
| 6. Associação de efeitos e resultados da contratualização da autonomia num Agrupamento de Escolas e numa Escola Secundária | 273 |
| Notas finais | 295 |
| Referências Bibliográficas | 305 |
| Normativos referenciados no texto..... | 316 |
| Apêndices..... | 321 |
| Apêndice 1 – Carta aos Diretores das Escolas e agrupamento com CA..... | 321 |
| Apêndice 2 – Carta dirigida a diretora de escola para validação do questionário | 322 |
| Apêndice 3 – Carta de envio do questionário aos diretores das escolas e agrupamentos .. | 323 |
| Apêndice 4 – Carta de agradecimentos aos diretores | 324 |
| Apêndice 5 – Questionário enviado aos diretores das escolas e agrupamentos | 325 |
| Apêndice 6 – Autorização de realização do questionário | 333 |
| Apêndice 7 – Resumo do dispositivo para avaliação dos impactos CA nas escolas/agrupamentos do sistema público..... | 334 |
| Apêndice 8 – (Quadro n.º 1) Grelhas de Análise: Contratos de Autonomia..... | 336 |
| Apêndice 8 – (Quadro n.º 2) Grelha de análise opiniões dos Diretores c/ indicação das questões colocadas. | 337 |
| Apêndice 9 –Pedido de autorização para realização de Estudo | 338 |
| Apêndice 10 – Autorização para realização de entrevistas | 339 |
| Apêndice 11 – Guião de entrevistas..... | 340 |
| Anexos | 344 |

Introdução

Enquadramento da problemática e definição de objetivos da investigação

Ao abordamos a temática da autonomia contratualizada nas escolas públicas do ensino básico e secundário, temos consciência das inúmeras questões e até contradições que se levantam em torno desta problemática, daí que este estudo de investigação não pretenda responder a todas elas, mas apenas dar contributo de resposta para algumas dessas questões.

Assim para nos apoiar e orientar neste percurso investigativo de procura em que nos embrenhamos, obtivemos o contributo teórico de outros investigadores com opinião e créditos firmados no domínio das políticas educativas e organizacionais, no domínio da avaliação de programas e políticas, bem como em domínios afins.

Embora a implementação prática da autonomia contratualizada só tenha tido algum significado em 2007, as referências teóricas e a produção de investigação na área da autonomia das escolas do ensino básico e secundário reportam à década de noventa do século passado, acentuando-se na década seguinte em resultado da definição da linha de orientação política de educação para a autonomia – a sua contratualização através do DL n.º 115-A/98, de 4 de maio.

Neste âmbito, surgem-nos algumas dúvidas relativamente à autonomia regulamentada e, que resultam de reflexões produzidas por investigadores que, por vezes, se alimenta mais da retórica do discurso político do que propriamente de medidas políticas que tenham conduzido à sua implementação.

No desenvolvimento da análise à problemática da autonomia e em particular à autonomia para as escolas do ensino público em Portugal, perspectivada na forma de contrato, são inúmeras as questões e dúvidas que se têm levantado. De entre as várias reflexões, Barroso (2004) aponta para o papel do contrato como ativador de *um controlo agora remoto e que se baseia nos resultados* (p. 63), independentemente da forma e das condições necessárias para os alcançar.

Por sua vez Lima (2006) mantém dúvidas acerca de haver efetivamente autonomia para que a escola deixe de ser *um heterónimo do poder central* (p. 10) e passe efetivamente a orientar-se por políticas diferenciadas e consubstanciadas nas dinâmicas e interesse locais.

Já para Costa (2004), o poder *que legisla no sentido da centralidade do projeto educativo (...) cria também condições legais para que tal não se verifique* (p. 84), tornando inoperacional a autonomia, uma vez que a legislação que vai sendo produzida a torna inconsequente e até contraditória. No imediato se o projeto educativo estiver inoperacional, qualquer contratualização de autonomia também o estará com certeza, dado a mesma apenas fazer sentido quando contextualizada no mesmo projeto educativo (PE).

Sendo a autonomia concedida, e portanto contratualizada, uma autonomia relativa e associada ao funcionamento ou implementação de um determinado PE que, naturalmente, consubstancia um conjunto de projetos, poderá, então, associar-se aqui um funcionamento ou uma planificação na base de projetos. Questiona-se, então, se esta concessão de autonomia, na base da gestão de projetos, não poderá ser vista *como uma forma de descentralizar as contradições e os impasses do sistema educativo e, assim, vir a surgir como um presente envenenado* (Alves, 2002, p. 164).

Na verdade, esta autonomia, se bem que por vezes sedutora e repleta de contradições, implica a necessária prestação de contas e, por vezes, os obstáculos são ainda muitos e de dimensão muito considerável. Apesar destes obstáculos que têm conduzido ao adiamento sistemático da autonomia, esta revela-se como algo necessário,

porque é impossível imaginar o funcionamento democrático da organização escolar e a sua adaptação à especificidade dos seus alunos e das suas comunidades de pertença, sem reconhecer às escolas, isto é aos seus atores e aos seus órgãos de governo, uma efetiva capacidade de definirem normas, regras e tomarem decisões próprias, em diferentes domínios políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos (Barroso, 2004, p. 49-50).

Perspetivando os contratos de autonomia¹ (CA) que agora se implementaram como resposta à falência do modelo burocrático-profissional, importa realçar que o Estado define os objetivos e acompanha a manutenção do sistema de gestão (Maroy, 2009b) exercendo o papel de *estado avaliador* de resultados, correndo-se sérios riscos de cairmos numa recentralização (Bolívar, 2004).

Neste contexto, deixamos algumas questões que se interligam na problematização deste trabalho e que resultam não só, da informação e reflexão produzida por investigadores, mas também, um pouco, da curiosidade científica que nos impele a esta investigação.

¹ Embora os contratos de autonomia estivessem previstos desde 1998, apenas em 2007, pela primeira vez o Ministério da Educação conseguiu um grupo significativo de escolas (vinte e duas) que se disponibilizou a assinar um contrato de autonomia e que tinham ao mesmo tempo condições de acompanhamento do processo, seja através de avaliação interna, seja porque já tinham aderido ao Programa de Avaliação Externa das Escolas.

. A contratualização irá permitir às escolas e agrupamentos de escolas desenvolver políticas baseadas nas dinâmicas e nos interesses locais?

. A autonomia concedida pelo CA torna operacional o PE?

. O Controlo burocrático não irá ser substituído pelo controlo dos resultados? E não conduzirá a contratualização a uma recentralização?

. Que obstáculos se têm colocado à implementação da autonomia? Deverá manter-se a esperança de um dia as escolas e agrupamentos de escolas serem autónomos na sua governação?

. Quais as condições acrescidas de autonomia que beneficiam as escolas e agrupamentos que assinaram CA?

Assim, enquadrados nesta problemática de obstáculos e contradições, e não nos parecendo que seja absolutamente necessário ou obrigatório encontrar resposta para todas as questões orientadoras, são objetivos deste trabalho de investigação de carácter avaliativo:

. Obter evidências dos efeitos e resultados da implementação dos CA.

. Construir um quadro referencial de avaliação para aplicação no trabalho de investigação.

. Avaliar os efeitos e resultados da contratualização na escola e agrupamento, através do referencial construído. E para tal avaliar:

. As condições que induziram e, em que concretizaram o CA;

. A implementação de dinâmicas no âmbito da contratualização;

. Os resultados da contratualização.

. Contribuir para o conhecimento e clarificação de eventuais alterações nas dinâmicas das escolas e agrupamentos com CA.

. Avaliar se as escolas e agrupamentos que assinaram CA usufruíram de autonomia acrescida em diferentes domínios.

. Avaliar o eventual contributo do CA para melhorar a prestação do serviço público de educação.

. Contribuir para a ampliação do conhecimento na área.

Assim, procurando afastar das nossas opções tudo o que possa constituir obstáculo ao rigor e isenção, pensamos poder igualmente deixar algum contributo para o desenvolvimento da autonomia das escolas e agrupamentos de escolas que se procura em Portugal para o sistema público de educação, desde a normalização democrática do pós “25 de Abril de 1974”.

Pertinência do estudo

Estando o nosso objeto de estudo circunscrito às escolas e agrupamentos de escolas que assinaram em 2007 CA com o Ministério da Educação, naturalmente que o mesmo se contextualiza nas vinte e duas escolas que contratualizaram o exercício da sua autonomia.

Pese embora o necessário esclarecimento a efetuar, seja na aceção de conceitos bem como nos diferentes níveis de autonomia que cada uma das escolas/agrupamentos aderentes contratualizou, a investigação qualitativa de multicaso, a que nos propomos no estudo principal, conduz-nos para a procura dos efeitos e avaliação da qualidade da autonomia concedida através da assinatura do contrato numa escola e um agrupamento, não apenas nos processos inovadores implementados em de cada um deles, mas, também, na obtenção de resultados e sua sustentabilidade futura.

Naturalmente que pretendemos que, através deste trabalho de investigação, se possam abrir também novas perspetivas de abordagem à monitorização dos processos e práticas eventualmente inovadoras no funcionamento da escola, pelo que o trabalho a desenvolver no âmbito do acompanhamento desta medida de política educativa funciona, para nós, como mais um contributo no sentido de aprimorar e desenvolver as dinâmicas de avaliação e monitorização ao funcionamento da escola enquanto organização.

Se por alturas da aprovação da primeira Lei de Bases do Sistema Educativo, através da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, o vislumbre de autonomia nas escolas do ensino básico e secundário ainda era muito ténue, o mesmo não se pode dizer a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro que consagra, na forma legal, a autonomia das escolas através da qual se pretendia *redimensionar* o seu *perfil de actuação*.

Efetivamente, passados que são cerca de 20 anos, importa contribuir para a perceção das evidentes dificuldades em implementar, na prática, a autonomia das escolas/agrupamentos.

O desenvolvimento do projeto educativo de cada escola/agrupamento, fundamentado em contextos sociais únicos e problemas particulares, não se compadece mais com a continuação de respostas burocráticas e formatadas da administração

educativa, seja ela regional, descentralizada ou desconcentrada, seja ela nacional, pelo que se torna cada vez mais necessário que a resposta seja também ela única, particular e contextualizada. Torna-se assim urgente que a autonomia deixe de ser a ficção necessária e passe a ser um contributo na resposta aos problemas de cada escola/agrupamento.

Embora a autonomia, por contrato, esteja prevista desde há cerca de uma década, no Decreto-Lei n.º 115-A/98, e tivesse já sido sugerida antes², na verdade apenas avança no terreno com escolas concretas, em 2007, continuando para a maioria a ser ainda uma mera *ficção*.

Importa procurar entender alguns dos porquês deste andamento tão lento ou das eventuais resistências que se têm colocado à inovação mas, para nós, mais importante será procurar avaliar a qualidade da autonomia que foi concedida ou contratualizada, embora não generalizável (multicaso), e dar o nosso modesto contributo para ampliar o conhecimento nesta temática.

Opção metodológica

Nesta procura de construção de conhecimento, sentimos que o nosso *constructo* assenta numa *episteme* oculta que é inerente à nossa pesquisa mas que, entretanto, se vai manifestando num *logos* visível, como resultando desse conhecimento que vamos tentando construir.

Nesta procura de construir um *logos* visível, que tenha não só significado para nós mas também para a sociedade onde estamos inseridos, descemos ao nível micro, no estudo multicaso que propomos, mas não nos esquecemos da importância que, ao nível macro, a construção do conhecimento deverá suportar, num processo sempre inacabado como são todos os *processos humanos de desenvolvimento* (Sá-Chaves, 2007, p. 15).

Quando nos questionamos acerca do que representa afinal investigar em educação, naturalmente que caminhamos para os domínios da complexidade e da incerteza na construção do conhecimento, em oposição ao positivismo linear e determinista, não enquadrável nas ciências ditas do humano. Evidentemente que na investigação em educação, se fundamentados num paradigma interpretativo, as

² O Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1997) sugere que a autonomia seja de *adesão voluntária e contratual*.

problemáticas serão fundamentalmente diferentes daquelas que são formuladas no âmbito do paradigma positivista (Lessard-Hébert, Goyette e Boutin, 1994, p. 41).

Nesta construção do desenho investigativo que procura identificar-se com uma comunidade científica é suposto, que os métodos escolhidos são os que melhor se adaptam ao processo investigativo que temos em mãos, num compromisso assumido, ainda que de forma algo implícita, em desenvolver os métodos mais adequados ao nosso objeto de estudo, aos objetivos da investigação bem como ao procedimento de interpretação e análise. Pretendemos assim estabelecer critérios de cientificidade que garantam que *cada membro da comunidade científica onde nos pretendemos integrar pode reconhecer, valorizar e integrar, na sua própria investigação, o conjunto da investigação dos pares e vice-versa* (Boavida e Amado, 2008, p. 95).

Naturalmente que às ciências do humano não é possível aplicar as regras de outras ciências ditas objetivas, rigorosas e matematizáveis, pelo que há, então, necessidade de distinguir duas realidades, a humana e a não humana. Efetivamente, algumas ciências ou áreas científicas sofrem de uma talvez aparente fragilidade epistemológica, do ponto de vista do paradigma positivista. Daí assumir-se um *design* metodológico que procura *criar condições de contexto, de processo e interação que configurassem modelos relacionais* (Sá-Chaves, 2007, 181), numa teia de relações socialmente estabelecidas e culturalmente marcadas, inerentes a uma perspetiva fenomenológica ou interpretativa, no âmbito de uma investigação inserida num domínio marcadamente qualitativo.

Pensando a investigação no sistema educativo onde tem que haver pessoas, na sua individualidade, este processo de construção de conhecimento assume-se como uma apropriação de humanização, mas também de valores universais como os da ética e da liberdade. Assim, na investigação em educação, dá-se *valor aos comportamentos observáveis, conquanto relacionados com significados criados e modificáveis pelo espírito* (Lessard-Hébert, Goyette e Boutin, 1994, p. 41).

Deste modo se compreende melhor a fuga ao paradigma positivista na investigação em Educação que tem passado por diferentes paradigmas, mas onde um novo paradigma emergente se concretiza na necessidade de termos em conta os contextos, assim como o global, na sua multidimensionalidade e complexidade.

Estando nós conscientes da complexidade atual das sociedades, onde se insere um sistema educativo também ele altamente complexo, como resultado das transformações humanas das últimas décadas, são nossas opções no desenvolvimento

desta investigação a procura da interdisciplinaridade e da percepção das interdependências sistémicas para, refletindo, buscar a intencionalidade e o sentido a dar à nossa investigação.

Por isso, talvez mais importante do que balizarmos esta investigação num paradigma exclusivo, vamos antes por um caminho de racionalidade complexa,

O que não é só um novo paradigma de análise e de compreensão da realidade (educativa, neste caso), mas também uma nova forma de pensar a educação – uma educação para a complexidade e para a “cidadania terrestre” (Boavida e Amado, 2008, p. 194).

Perante as opções expostas, situamo-nos naturalmente no domínio da pesquisa qualitativa onde questões como a da validade poderão ser complexas e até controversas, se as virmos pelo lado do paradigma positivista. Assim, haverá necessidade de recorrer a conceitos associados ao paradigma interpretativo. O principal conceito, neste caso, é o da credibilidade, a qual pode ser vista a diferentes níveis: *descritiva, interpretativa e teórica* (Ibidem).

A *credibilidade descritiva* obtemo-la no decorrer da recolha dos dados, onde haverá necessidade de garantir, acima de tudo, a fidelidade da descrição do que se tenha ouvido ou observado, enquanto a *interpretativa* nos trará preocupações de captação fiel da perspetiva dos atores. Por sua vez, a *credibilidade teórica* tem a ver com a interpretação dos dados e a construção teórica, que iremos procurar que garanta a solidez deste estudo, atravessando a validade descritiva e interpretativa.

Ainda no âmbito dos critérios de cientificidade preocupa-nos a objetividade, no âmbito das metodologias qualitativas que utilizamos no desenvolvimento deste projeto de investigação. Naturalmente que, nesta área, a procura da objetividade acaba por percorrer uma via diferente da investigação quantitativa, considerando-a como *a construção de um objeto científico que passa, por um lado, pelo confronto de conhecimentos ou das ideias com o mundo empírico e, por outro lado, pelo consenso social de um grupo de investigadores sobre essa mesma construção* (Lessard-Hébert, Goyette e Boutin, 1994, pp. 66-67). Estamos perante uma objetividade em que, enquanto investigador, aceitamos confrontar os dados obtidos com outros investigadores a quem explicitaremos os apriorismos e análises efetuadas. Trata-se assim *de ser objetivo pelo reconhecimento da subjetividade* (Van der Maren, 1987, cit por Lessard-Hébert, Goyette e Boutin, 1994, p. 67).

Enveredando por este novo paradigma da racionalidade complexa, emergente na investigação em Ciências da Educação, entendemos que estarão presentes ao longo do

nosso constructo os necessários critérios de cientificidade que expomos o que, em conjunto com uma praxis que tenha argumentação assente em instrumentos adequados, deverá permitir a afirmação desta investigação na comunidade científica respetiva.

Perspetivando no âmbito desta investigação qualitativa a utilização dos métodos ditos qualitativos, poderá então surgir mais alguma dificuldade que, contudo, Guerra (2008), citando Jean-Pierre Deslauriers (1997) nos ajuda a ultrapassar, ao referir que não têm um sentido preciso no âmbito das ciências sociais:

No melhor dos casos designa uma variedade de técnicas interpretativas que têm por fim descrever, decodificar, traduzir certos fenómenos sociais que se produzem mais ou menos naturalmente. Estas técnicas dão mais atenção ao significado destes fenómenos do que à sua frequência (p. 11).

Assim, nesta investigação onde a variedade de técnicas a utilizar, que vão desde o questionário até à análise documental, passando pelas entrevistas orientadas para a recolha de informação e pela utilização de um programa informático de análise, pretendemos obter dados que nos permitam inferir impactos da autonomia contratualizada nas organizações educativas, com particular ênfase para uma escola secundária e para um agrupamento de escolas.

Embora a temática em estudo, a autonomia contratualizada das escolas, derive no seu enquadramento epistemológico da área da administração escolar, é nosso objetivo desenvolver uma investigação de carácter avaliativo da natureza dos impactos da autonomia que é conferida às escolas e agrupamentos de escolas do ensino público, pela assinatura de um CA. Logo, o nosso programa de trabalhos de investigação integra, na sua componente principal, um processo ou operação de avaliação, pressupondo a sua exequibilidade, a definição de um quadro ou sistema relativamente ao qual se vai construir esse processo.

De acordo com Figari (1992), as designações para esse quadro ou sistema podem ser diversas, conforme os autores, e que podem passar por, *sistema ou quadro de referência ou referente (Lesne, 1984; Barbier, 1985; Bernard, 1987; Hadji, 1989), modelo (Bonniol e Genthon, 1989) ou referencial, utilizado no singular mas sobretudo no plural em torno da noção de multi-referencialidade ou de referenciais múltiplos (Ardoine e Berger, 1989; Cardinet, 1989; Figari, 1989) (p. 133).*

Assim, seguimos um procedimento que implicou o estabelecimento de um conjunto de referentes que irão presidir à descrição dos factos a observar que tenham resultado das opções efetuadas pela organização escolar e pelos seus atores, de acordo

com o seu PE. Associamos a esse conjunto de referenciais, critérios e indicadores, no que veio a constituir-se como o quadro referencial que orientou todo o processo investigativo.

Ultrapassada a questão das técnicas associadas à metodologia qualitativa coloca-se a questão da representatividade. Aqui, para nós, a resposta é uma imensidade de organizações ou

de sujeitos estatisticamente “representativos”, mas sim uma pequena dimensão de sujeitos “socialmente significativos” reportando-nos à diversidade das culturas, opiniões, expectativas e à unidade do género humano (Guerra, 2008, p. 20).

Deste modo se justifica e clarifica a opção que apresentamos de seguida.

Embora tendo consciência que o *problema da validade externa constitui um grande obstáculo ao realizar estudos de caso* (Yin, 2005, p. 58), nomeadamente quando se pretendem estabelecer generalizações, entendemos ser esta a metodologia mais adequada para avançar com uma investigação de carácter avaliativo sobre a qualidade dos impactos de uma medida de política educativa, como consideramos serem os CA.

Como primeiro pressuposto deste nosso entendimento, consideramos que a essência e razão de ser dos CA radica na sua contextualização e aplicação no desenvolvimento de um projeto educativo (PE) particular, para uma determinada escola/agrupamento.

Iniciando o nosso trabalho pela totalidade das escolas/agrupamentos de escolas que celebraram CA em 2007, iremos procurar identificar e avaliar além das condições também as motivações que conduziram à contratualização. A alteração de processos e procedimentos, cuja implementação tenha sido efetuada a coberto dos CA, será a nossa preocupação subsequente.

Nesta fase do estudo, elaboramos um questionário dirigido aos Diretores das escolas e agrupamentos com autonomia contratualizada. Confrontamos as respostas obtidas com a análise de cerca de 50% dos CA que foram assinados e idêntica representação de relatórios de progresso ao desenvolvimento do CA.

Após esta aproximação geral à problemática, avançamos para um estudo de avaliação dos impactos da contratualização, de forma mais aprofundada, de uma escola básica e secundária (3.º Ciclo e Ensino Secundário) e um agrupamento de escolas (Pré-Escolar, 1.º e 2.º Ciclos), numa perspetiva holística de *casos múltiplos* (Ibidem, p. 61), não prevalecendo aqui qualquer lógica de amostragem, antes um propósito associado a cada um e ao conjunto dos dois casos em estudo. Em ambos os casos existem

propósitos específicos subjacentes aos contextos diversos que as integram, e às necessidades que as diferenciam, construídas, num dos casos, numa lógica organizacional de Ensino Básico e no outro, numa lógica organizacional de Ensino Secundário.

Nesta fase obtemos dados em cada uma das duas organizações através da realização de entrevistas a informantes privilegiados, da análise de cada um dos dois CA, análise dos relatórios de progresso ao desenvolvimento do CA e relatórios da Comissão de Acompanhamento Local (CAL) ao CA.

Através desta investigação de carácter avaliativo pretendemos, de acordo com os objetivos propostos no início desta introdução, avaliar se houve ou não condições acrescidas de autonomia de que beneficiaram as escolas/agrupamentos que em 2007³ assinaram CA com as Direções Regionais de Educação, e que justificaram a assinatura do CA e, se essas condições contribuíram para a melhoria do desenvolvimento de um serviço público de educação de maior qualidade.

É neste contexto genérico que se enquadra o presente estudo.

Organização do documento

O trabalho que agora se apresenta, encontra-se dividido em duas partes acrescidas de uma terceira que identificamos como notas finais.

Na primeira parte, organizada em sete pontos, efetua-se uma abordagem pelos paradoxos da Escola enquanto serviço público de Educação. Faz-se o enquadramento teórico, político e normativo, numa abordagem aos contextos macropolíticos da organização da Escola Portuguesa, desde os primeiros passos da escola pública, passando pelo Estado Novo até à escola de massas e período autogestionário associado ao 25 de Abril de 1974.

Aborda-se a recentralização de escola pública a que se seguem os caminhos na procura da autonomia.

Focam-se de seguida as diferentes dinâmicas organizacionais e as políticas educativas seguidas e os caminhos percorridos numa lógica de procura da autonomia. O

³ Embora os contratos de autonomia estivessem previstos desde 1998, só em 2007, pela primeira vez, o Ministério da Educação conseguiu um grupo significativo de escolas (vinte e duas) que se disponibilizou a assinar um contrato de autonomia e que tinham ao mesmo tempo condições de acompanhamento do processo, seja através de avaliação interna, seja porque já tinham aderido ao Programa de Avaliação Externa das Escolas.

projeto educativo é enquadrado nesta dinâmica de desenvolvimento, enquanto veículo para a autonomia.

Por último, nesta primeira parte, perspetiva-se a forma como a avaliação nas suas diferentes vertentes contribui para o desenvolvimento da autonomia da escola pública.

Na segunda parte, faz-se o estudo empírico de avaliação dos efeitos e resultados do desenvolvimento dos CA, nas escolas do sistema público português. Nesta segunda parte, após uma nota metodológica de introdução, procede-se à construção do referencial de avaliação de efeitos e resultados da autonomia contratualizada.

Após essa construção passa-se a descrever a forma como vão ser recolhidos os dados, primeiro em fase exploratória de aproximação à problemática e depois o estudo de caso múltiplo.

Descrevem-se a seguir os procedimentos desta fase exploratória passando pelas metodologias e instrumentos utilizados para a recolha de dados. Apresentam-se depois os resultados obtidos em face à análise de documentos, bem como de respostas a questionário enviados aos diretores.

Na segunda fase do estudo empírico vão procurar-se os efeitos e resultados da contratualização numa escola secundária e num agrupamento de escolas.

Descreve-se a metodologia e apresentam-se os procedimentos para tratamento dos dados.

Dos resultados, faz-se primeiro a apresentação dos mesmos para o CA desenvolvido no agrupamento de escolas, e depois para o CA desenvolvido na escola secundária, que foram deliberadamente selecionados.

Finalmente, no último ponto desta segunda parte, produz-se uma associação de efeitos e resultados da contratualização da autonomia, ao nível do agrupamento de escolas e da escola secundária estudados.

Nas notas finais deixamos algumas associações de efeitos e resultados da contratualização nas duas Organizações educativas estudadas, deixamos resposta a questões formuladas e apontamos algumas propostas de melhoria do desenvolvimento da autonomia contratualizada.

Sugerimos finalmente algumas pistas para futura investigações.

Parte I – Enquadramento teórico, político e normativo

1. Nota metodológica de introdução à primeira parte do estudo

Pese embora se fale e escreva acerca da autonomia das escolas há mais de duas dezenas de anos, investigadores como Lima (2011a) referem que a autonomia das escolas apenas foi realidade aquando do período pós-revolucionário do 25 de abril de 1974, considerando como verdadeira autonomia a que, em muitas escolas se operou num *ensaio autogestionário* e que *se passou a exercitar uma autonomia de facto, embora não de jure através de processos de mobilização* (p. 16). Na verdade, ainda com governos provisórios de período pós revolucionário, já se tentava conter esta lógica autogestionária⁴ de apropriação do poder e se procurava reinstalar o sistema centralizado de administração das escolas no âmbito da prestação do serviço público de educação.

Embora durante mais de trinta anos se tenha alimentado a chama da autonomia das escolas através da retórica do discurso político, na verdade, apenas em 2007 se concretizou com algum significado a implementação de uma forma particular de autonomia, através da consagração de 22 CA que efetivam, pela primeira vez, condições diferenciadas de organização e gestão, numa perspetiva de autonomia em regime de contratualização. Instituiu-se e concretizou-se, ainda que em regime experimental, uma forma particular de autonomia que é atribuída a estas 22 organizações educativas públicas do Ensinos Básico e Secundário. Bastou que para tal se candidatassem e que, cumulativamente, apresentassem condições para tal, nomeadamente terem-se submetido à realização prévia de uma avaliação externa.

Desta forma, implementou-se, ainda que a título de experiência, o que consideramos uma medida de política educativa instituída quase dez anos antes pelo DL n.º 115-A/98, de 4 de maio.

Embora este estudo não se situe exclusivamente no âmbito das políticas educativas ou mesmo na avaliação de políticas pretende, contudo, afirmar-se como uma investigação de carácter avaliativo (*investigación evaluativa*). Utiliza a perspetiva de Lukas e Santiago (2004), uma vez que se constitui essencialmente como uma estratégia metodológica de procura de evidências a respeito do desenvolvimento de um programa.

⁴ Ver a propósito *Modelos de governo das escolas e universidade: a progressiva erosão da gestão democrática* in L. Lima (2011), *Administração escolar: Estudos*, pp. 58-83. Porto: Porto Editora, onde este investigador faz uma abordagem teórica e normativa do que chama erosão da autonomia passando pela dita descentralização, a caminho de uma pretensa autonomia.

Situando então este estudo numa vertente próxima da avaliação de políticas e utilizando metodologias qualitativas, consideramos também que o objeto de estudo não está totalmente formado à partida, mas

constrói-se progressivamente em contacto com o terreno a partir da interacção com a recolha dos dados e análise, não estando previsto um quadro teórico e um quadro de hipóteses estabelecidos à priori (Guerra, 2008, p. 37).

Efetivamente, à priori, não consideramos a formulação de hipóteses neste estudo, uma vez que, como se referiu, estamos à procura de evidências dos efeitos e resultados da implementação dos CA, com particular acuidade numa Escola Secundária e num Agrupamento de Escolas que contratualizaram a autonomia. Estas evidências irão permitir-nos construir uma imagem do real que, no âmbito da avaliação que propomos, é comparada com um referente que representa a imagem desejável, de acordo com um referencial de avaliação que se pretende desenvolver.

Optando então por esta visão da avaliação enquanto *comparação entre uma situação ou realidade dada e um modelo ou perspectiva definida previamente* (Belloni, Magalhães e Sousa, 2000, p. 23), há necessidade de criar este quadro ou modelo teórico, com base nos dados existentes até então, no âmbito da literatura da especialidade. Daí o optarmos por constituir um quadro teórico para suportar o referencial de avaliação que se pretende construir e que funcionará como suporte de todo o trabalho de natureza empírica que se venha a realizar.

Assim, nesta linha de orientação, consideramos então como Parte I do nosso estudo a realização do enquadramento teórico, político e normativo que, de seguida, iremos procurar explicitar um pouco melhor.

Iniciamos então o trabalho de natureza mais teórica, procurando em jeito de resenha histórica e com algum carácter evolutivo, a forma como ao longo de mais de um século a Escola Portuguesa se manteve com as suas características de serviço público de organização altamente centralizada. Atravessando regimes políticos com características diametralmente opostas, um com a marca de um período ditatorial antes do 25 de abril de 1974, o outro a seguir à revolução em regime de características democráticas. A centralização manteve-se, com apenas um pequeno interregno, que alguns consideram corresponder ao período autogestionário do pós revolução de 25 de abril de 1974. A marca deixada pela Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, mais não terá contribuído do que para alimentar a esperança de que algum dia haveria um governo autónomo nas escolas.

A seguir a esta perspectiva histórico-evolutiva, procuramos desenvolver uma breve aproximação às conceções de autonomia e de participação num percurso que redefine o papel do Estado na prestação do serviço público de educação.

Nesta alteração das lógicas de governação da escola pública, procuramos o caminho que nos vem conduzindo ao novo regime de autonomia, instituído pelo DL n.º 115-A/98, de 4 de maio. A resposta encontrada terá sido não a de um gerencialismo empresarial mas a de uma lógica baseada numa autonomia de compromisso, a lógica contratual. Questiona-se se esta autonomia contratualizada não será uma forma de recentralizar.

Esta lógica contratual da autonomia, suporta-se no que deverá ser o pilar de qualquer organização educativa, o seu PE. Suportando-se o CA na lógica funcional e organizativa do PE, entendemos abordar esta temática procurando esclarecer o seu significado conceptual mas também o seu contributo para gerar autonomia e participação dos atores no desenvolvimento das políticas educativas da organização.

Finalmente, em termos de construção da autonomia de uma organização educativa, pareceu-nos ser fundamental o papel desempenhado pela avaliação e monitorização. Apontamos algumas perspectivas para a definição de indicadores de qualidade no âmbito da avaliação das organizações educativas. Procuramos apresentar a avaliação externa das escolas enquanto contribuinte para o desenvolvimento de uma autoavaliação que contribua para aumentar os padrões de qualidade nas escolas e agrupamentos de escolas no âmbito do serviço público de educação.

Partindo das abordagens teóricas referidas, passamos então à construção do referencial de avaliação.

Fomos buscar opinião aos investigadores das áreas da política educativa, avaliação de políticas ou programas e afins, no sentido de procurar garantir a desejável credibilidade que nos garanta solidez nas interpretações.

2. Paradoxos da Escola enquanto serviço público de Educação - Contextos macropolíticos de organização da Escola Portuguesa

2.1. Cenários políticos de contextualização da Escola Portuguesa no realinhamento das funções da educação.

Embora não seja pertinente para este trabalho aprofundar os contextos de macro política europeia e mundial em que se desenvolveu o sistema educativo português, na verdade, constata-se que os diferentes sistemas políticos, independentemente da sua localização geográfica, sempre procuraram ao longo da história encontrar, nos sistemas educativos, um suporte que justificasse as orientações político-ideológicas do regime.

Se contextualizarmos um pouco a nossa reflexão nos países ocidentais do pós segunda guerra mundial, constata-se que desde cedo se estabeleceu uma relação de proximidade e de coerência entre educação e democracia. Também parece constatar-se que, a partir de meados do século passado, os sistemas educativos europeus sofreram um desenvolvimento acelerado. Pese embora esse crescimento ter ocorrido, não se promoveu a então apregoada educação para a democracia, o que terá implicado que a formação para a cidadania não tenha efetivamente ocorrido.

Na verdade, mais parece ter-se assistido ao discurso de legitimação na manutenção do binómio referido, como se lhe refere Correia (2000):

A união entre democracia e educação legitimou ainda o princípio da “igualdade de oportunidades” como único critério de definição de uma justiça educativa suportada numa intervenção homogeneizante do Estado num campo educativo delimitado pelas fronteiras geográficas e políticas do(s) Estado(s)-Nação (p. 6).

Contudo, este vincar do contributo de educação para a democracia acabou por se concretizar na generalidade dos países ocidentais, embora nuns mais cedo do que noutros, avançando mais rapidamente naqueles cujas democracias se encontravam desde cedo mais estabilizadas.

No que ao nosso País diz respeito, as primeiras relações de associação entre educação e democracia que se estabeleceram, apontam para a Lei ° 5/73 de 25 de julho⁵, onde *os discursos educativos de legitimação da “Reforma Veiga Simão” associavam educação e democracia para defenderem uma democratização do acesso à escola que não só legitimasse e “naturalizasse” uma ideologia educativa meritocrática”, como também assegurasse a modernização do sistema educativo* (Ibidem).

⁵ Que ficou conhecida como Reforma Veiga Simão e na altura aprovava as bases a que deveria obedecer a reforma do sistema educativo.

O que pretendia ser a concretização de uma ambiciosa reforma do ensino em Portugal, tornou-se para o Ministro num problema similar ao da quadratura do círculo, uma vez que *democratizar o ensino num contexto em que se recusavam sequer as garantias mínimas da democracia política formal* (Grácio, 1985, p. 82), se tornaria em missão impossível.

Contudo, o marco revolucionário do 25 de abril de 1974 conduz definitivamente a um virar de página, uma vez que na redefinição do sistema educativo, a importância não passa simplesmente pela função da formação equitativa em democracia mas antes postula-se que *a educação contribua simultaneamente para a formação da democracia e legitime o exercício da democracia no interior do próprio espaço educativo* (Correia, 2000, p. 7).

Nesta fase da nossa história recente, marcada pelas utopias, entendia-se que a escola deveria estar virada e ser participante ativo na construção da sociedade democrática, uma vez que se pretendia que esta fosse interveniente mas também autónoma, embora não se saiba muito bem qual o significado dessa autonomia. Nesta fase conturbada de construção da democracia Lima (2011a) caracteriza essa autonomia como de imposição da periferia, *através de processos de mobilização, de participação e de activismo que afrontaram os poderes centrais* (p. 16).

Num clima que se segue a uma revolução, naturalmente ideológico e radical, as utopias transformam-se, por vezes, em objetivos, senão vejamos:

Em algumas escolas tornou-se realidade uma utopia pedagógica, no sentido de que o projecto democratizador da escola, na sua essência, integrava o social, o político e o cultural, fundado numa crença fundamental, a possibilidade de a escola contribuir para o progresso e para a mudança da sociedade (Sanches, 2002, p. 66).

Naturalmente que o caos que invadiu a vida política nacional se estendeu para as escolas que, em inúmeros casos, funcionavam como palcos de agitação, numa explosiva descompressão, por vezes, *até à anomia escolar* (Grácio, 1985, p. 83). Contudo, era um caos assumido e por muitos considerado essencial à sobrevivência e construção da democracia.

Nas que foram por esta altura apelidadas de *escolas de Abril*,

o caos tornou-se a via necessária, ponto de partida para a construção da democracia na escola; consideravam que o caos era fermento de imaginação para a mudança social, urgente e transformadora, que era incentivo à inovação e criatividade, à afirmação do poder político da escola enquanto força de intervenção social e política (Sanches, 2002, p.66).

Neste contexto de caos em que a escola se encontra mergulhada, o próprio Ministério da Educação, com a publicação do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de

Dezembro, acaba por reconhecer no seu preâmbulo que estava em curso o *processo de democratização do sistema escolar português*, tal era então, a crescente e *generalizada situação de heteropraxia* (Lima 2011a, p.18)

Num clima que se pode considerar de expetativas e projetos ideológicos, onde a desordem impera, era comum a forma diferenciada de assumir as vivências, *cujas complexidade radicava em finalidades, concepções de educação e de escola, de sociedade e de política que, nem sempre eram consensuais entre os actores escolares* (Sanches, 2002, p. 67).

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, constata-se que, ainda em 1976, se procura a dita normalidade para o funcionamento das escolas e se procura fugir da indeterminação nas orientações que, entretanto, vinham a vigorar.

Os discursos ditos “democratizantes”, que se seguiram à normalização da educação no período pós revolucionário onde pretensamente se afirma garantir a dita “igualdade de oportunidades” no acesso ao saber, tornando-o universal, proporcionam *dinâmicas envolventes imprescindíveis ao desenvolvimento de uma acção projectual sustentada na permanente recriação da sua dimensão utópica* (Correia, 2000, p. 8).

Assim, foi-se pensando e construindo uma educação para a democracia num espaço nação onde já não se duvida que haja efetiva subordinação ao poder instituído num Estado Democrático, onde se começa a vislumbrar o desenvolvimento dum sistema educativo construído no sentido de garantir os princípios de igualdade de acesso e de sucesso.

Neste contexto, a escola passa a ser vista não de acordo com uma perspectiva *positivista* mas antes numa perspectiva *etnográfica*. *São postos em causa os princípios da racionalidade administrativa e defende-se o “primado dos valores sobre os factos”, na gestão das organizações educativas* (Barroso, 1996, p. 170), de forma que esta contribua efetivamente para a tal igualdade de oportunidades.

O mesmo será querer dizer que a educação poderá estar ao serviço do interesse individual, contudo, também ao serviço dos cidadãos, quando associamos a relação da educação com o trabalho desenvolvido.

A este propósito Stoer e Araújo (1991) referem-se à especificidade portuguesa, considerando este período como de importante mudança social e concretizam que *numa sociedade como Portugal, a educação e a cultura genericamente, desempenham um papel vital na construção e manutenção de uma sociedade democrática* (p. 206). Esta ideia baseia-se na observação do desenvolvimento desigual a que o país esteve sujeito,

pelo que havia agora necessidade do Estado chamar a si um papel central na regulação não só económica mas também educativa.

Se a educação enquanto fenómeno não se tornava muito visível, a verdade é que mais recentemente, se quisermos num pós-regime revolucionário, os fenómenos de desenvolvimento social a que se associaram novas necessidades de escolarização tornaram muito mais visível não a educação, mas antes a Escola, como instituição e depois como organização.

No que respeita ao nosso País, no início deste período tivemos uma expansão dos sistemas escolares naturalmente associada a uma visão otimista da escola que, segundo Canário (1996) teve *dois grandes pressupostos*:

O primeiro, fundamentando-se na teoria do “capital humano”, estabelecia uma relação de causalidade linear entre os investimentos feitos na educação escolar e o desenvolvimento económico; o segundo tendo como referência o princípio da igualdade de oportunidades, via na instituição escolar, regida por processos meritocráticos, um instrumento de maior justiça social, traduzida por um acréscimo da mobilidade social ascendente (pp. 129-130).

Ora, como é sabido, nenhum dos pressupostos anteriores acabou por ter uma concretização real, pelo que, se associarmos aqui um acesso massificado não só à escola mas também à aspiração de novas oportunidades, constata-se uma realidade que se *revelou estar longe das expectativas sociais democratizantes* (Idem, p. 130).

Face à falta de resposta às aspirações, a atitude otimista perante a educação reverte para um desencanto cada vez mais acentuado, não tanto relativamente à educação, agora pouco visível socialmente, mas antes face à escola, enquanto organização, pela incapacidade revelada na resposta que não foi dada numa transição duma educação de pendor altamente elitista, para uma educação dirigida a um público muito mais vasto e acima de tudo heterogéneo, no que se identificou como uma “escola de massas”.

Assim, de forma cada vez mais acentuada, ao longo da década de 80 do século XX, em pleno contexto de reforma do sistema educativo em Portugal, assiste-se ao acentuar da desvalorização dos discursos democráticos que davam naturalmente enfoque à construção de uma escola democrática. Por esta altura, tanto na Europa como em Portugal, o discurso político deixa de valorizar a ideologia democrática e,

avancamos a par de países mais industrializados e capitalistas, com preocupações de eficácia, qualidade e modernização na educação, o que alguns autores dominam mesmo de questões de performance, de novo vocacionalismo, de modernização (Ferreira, 2008, 136).

Este realinhar da educação, associado a um sentimento de desencanto, aponta para uma caracterização de cenários de natureza política que, de forma sistemática,

procuraram responder através de processos globais de mudança e reforma do sistema educativo. Assim, os cenários de crise prolongada que a escola se habituou a viver, enquanto fenómeno social estão, por inerência, ligados ao *fracasso, pelo menos relativo, da política de reformas educativas* (Canário, 1996, p. 130).

Não é de estranhar portanto que as linhas de orientação política da educação se afastem cada vez mais da relação educação-democracia, para se passar a valorizar mais uma perspetiva da educação mais virada para o mercado de trabalho. O estado nação passa a exigir, para a almejada modernização da economia, a formação de recursos humanos qualificados e especializados, que a perspetiva democrática não tinha antes valorizado.

Contudo, numa era de globalização e de avanços acelerados da ciência e da tecnologia, onde essa globalização não tem expressão apenas nas relações de carácter económico, cumpre perguntar, tal como Stavenhagen (1997):

Quais as alterações necessárias aos sistemas de educação para que uma globalização responsável possa ocorrer, com consciência social, com solidariedade universal em relação à natureza (...), com esperança para as gerações vindouras?(p. 71).

Efetivamente, o apelo à mediação das organizações internacionais, (UNESCO, OCDE, Banco Mundial, CE) com vista a justificar *as decisões políticas tomadas, tem sido uma constante* (Stoer e Araújo, 1991, p. 206), permitindo assim a hegemonia de uma determinada ordem mundial em particular, no âmbito de uma economia capitalista.

Passamos talvez a um patamar onde cada vez mais a realidade *particular e local não tem dignidade como alternativa credível a uma realidade global universal* (Santos, 2007, p.31)

Urge reinventar a política educativa, que passa a ter outros propósitos, como a formação de indivíduos para o mercado de trabalho, mas um mercado de trabalho global, numa economia em rápidas mudanças, que fez com que, tal como sugere Bessa (1997) se deixasse sucessivamente de falar da posse da terra, da posse do capital e do *management, parecendo hoje mais adequado falar do poder dos detentores do saber* (p. 14).

Se em tempos se fez a análise ao funcionamento e estudo da escola na perspetiva de um paradigma científico-racional, uma abordagem mais crítica acaba por contribuir para que as escolas resultem dos comportamentos sociais e sejam, portanto, perspectivadas como construções sociais que deverão acompanhar a sociedade global.

2.2. A Escola de organização centralizada, enquanto serviço público de educação

2.2.1. Da Primeira República ao Estado Novo

Se ao longo da história mais recente dos povos Europeus, a Educação tem estado, regra geral, nas mãos das instituições religiosas não é menos verdade que outros ideários em diferentes épocas se sobrepuseram a esta orientação religiosa da educação.

Os ideais universalistas da Revolução Francesa vêm a produzir efeitos em Portugal já mais tardiamente e num período de pós revoluções setembrista (1836) e republicana (1910), *ambas de tendência democratizante (...) que foram os momentos decisivos na definição e explicitação do sistema de ensino português contemporâneo* (Serrão, 1985, p. 36), infletindo o domínio das ordens religiosas no panorama educativo nacional, com algum destaque na Companhia de Jesus.

As Ordens Religiosas que existiam disseminadas pelo País desenvolviam atividade pedagógica que então se considerou que impossibilitava o avanço dos ideais republicanos e revolucionários, pelo que era então *preciso expurgar a mentalidade portuguesa de certos pavores e preconceitos* (Carvalho, 1986, p. 659).

Assim para resolver o problema, são publicados diplomas ainda no mês de Outubro de 1910, o primeiro dos quais no dia 8, ou seja, muito pouco tempo depois da implantação do novo regime político. Através destes diplomas legislativos renova-se a permanência em vigor, como leis da República Portuguesa, antigos diplomas com mais de cem anos ainda promulgadas pelo regime absoluto (Lei de 3 de Setembro de 1759 e Lei de 28 de Agosto de 1767), onde os jesuítas são considerados como proscritos e expulsos do território da República.

Mais se proibiu ainda nesta altura que os membros de ordens ou associações religiosas a quem tenha sido dada autorização de residência,

não poderão exercer o ensino ou intervir na educação, quer como professores ou empregados, quer como directores ou administradores de quaisquer institutos ou estabelecimentos de ensino, seja directamente ou por interposta pessoa (Idem, p. 660).

Paralelamente, ainda em outubro de 1910, procede-se à abolição do ensino da doutrina cristã nas escolas primárias e nas escolas normais primárias.

Seguiram-se, ainda em 1911, reformas com alguma profundidade, legislando-se sobre a organização do ensino primário e também sobre o infantil, embora sem grandes efeitos práticos, no que diz respeito a este último.

Parece-nos ser de realçar, numa perspectiva organizacional, a minúcia com que a República, através do Decreto de 29 de Março de 1911, descreve a forma como se deve concretizar o funcionamento do ensino infantil, passando pela longa listagem de ocupações seleccionadas para a criança até à descrição minuciosa das salas e edifícios onde funcionaria este nível de ensino, assim como as condições de docência, numa perspectiva de nada deixar ao acaso e de tudo se definir centralmente.

Através da reforma de 1911, aponta-se uma minúcia que talvez revele algum exagero, no que diz respeito ao funcionamento de diferentes níveis de ensino, bem como da própria formação de professores, o que nos faz pensar num centralismo bastante acentuado por parte da República, no sentido de tudo querer definir e eventualmente controlar. Embora no que se refere ao exposto o centralismo seja evidente, na verdade constatamos também que, através do mesmo Decreto de 29 de Março de 1911, se procuraram implementar medidas que poderiam indiciar forte pendor descentralizador.

O que nos parece que poderia ter sido a maior reforma do ensino primário durante muitas décadas e talvez de abrangência, e que ainda hoje não ocorreu, passava por repartir as despesas com os professores de instrução primária *pelo Estado e pelas Câmaras Municipais* (Idem, p. 677).

Embora não saibamos muito bem quais as reais causas ou intenções que estiveram por detrás desta ação descentralizadora, se a habitual falta de verbas ou se uma efetiva vontade em transferir competências para as Autarquias, na verdade estaríamos aqui perante medidas descentralizadoras de que talvez ainda hoje não haja paralelo na organização do sistema educativo português.

Mais se refere ainda, neste alterar de regras, que as Câmaras Municipais seriam responsáveis pelo pagamento aos professores e pelos materiais e equipamentos necessários ao funcionamento das escolas, ficando também responsáveis por nomear, transferir e demitir os professores.

Ao que parece, os efeitos produzidos pelo que se pretendia fosse o abrir de portas a novas oportunidades para as populações terão sido de pouca envergadura, uma vez que o país real não tinha condições, quer económicas, *quer também por carência de uma mentalidade disposta a aceitar mudanças de comportamento social* (Idem, p. 678).

A este propósito, Carvalho (Idem) refere-nos ainda que:

Quanto à descentralização não possuíam as autarquias os meios suficientes para assumirem as suas responsabilidades, e muitas vezes elas próprias se comportavam como se não estivessem interessadas em assumi-las. A descentralização, que foi definida pelo Decreto de 29 de Março de 1911, entrou em execução dois anos depois, por Lei de 29 de Junho de 1913. Se a situação do ensino primário corria mal no sistema de centralização, igualmente mal continuou a correr com a descentralização (p. 678).

Decorreram cerca de cinco anos, e, verificando-se que muitas das autarquias não tinham quaisquer possibilidades de cumprir com as competências que lhe tinham sido atribuídas, por Decreto de 12 de Julho de 1918, deu-se por finda a descentralização implementada. As escolas primárias passaram a ser novamente administradas pelo Estado, resolvendo, desta forma, entre outros, um problema que se agudizava a cada dia, que era a falta de pagamento dos magros salários a muitos dos professores. Por esta altura melhoram-se os salários dos professores e *criam-se as escolas normais de Lisboa, Porto e Coimbra, destinadas ao recrutamento e preparação dos novos mestres de ler, escrever e contar* (Serrão, 1985, p.42).

Passou-se apenas cerca de um ano e nova tentativa de descentralização voltou a ser ensaiada, desta vez através de Decreto de 10 de Maio de 1919, onde se preconizava uma espécie de solução intermédia, onde a gestão dos serviços do ensino passaria a ser entregue a organismos chamados *Juntas Escolares, que incluíam, entre outros, representantes das Câmaras e professores primários* (Carvalho, 1986, p. 679).

Pese embora tenham sido organismos que gozaram inicialmente da simpatia dos professores, a verdade é que o seu período de vida foi relativamente curto, uma vez que, por Decreto de 12 de Maio de 1922, se procede, em parte, à sua dissolução, alegando-se mau funcionamento e incompatibilidades entre membros que punham em causa o regular funcionamento do então ensino primário.

Quanto a outras alterações mais amplas no sistema educativo, são desenvolvidas igualmente algumas tentativas de reformas no ensino pós-primário e ainda no ano de 1911 é nomeada uma comissão que fica encarregada de apresentar um projeto de reforma do ensino secundário.

Não surgindo reforma no ensino secundário é, entretanto, nomeada nova comissão em 1915 de que resultou, em 1917, uma reforma, ainda que efémera, para o ensino secundário, a qual veio a ser revogada passados alguns meses.

No decorrer do ano 1918, com o País sujeito novamente ao regime ditatorial, nomeou-se nova comissão para rever o ensino secundário, surgindo nova reforma, ainda

nesse mesmo ano, com forte intervenção e produção de alterações essencialmente ao nível dos currículos escolares.

Contudo, mais uma vez, a produção de efeitos desta reforma é praticamente nula, uma vez que o regime acaba derrubado ainda antes do fim desse ano. As novas e sucessivas alterações surgidas, com retorno, inclusive, à reforma de 1918, afeta ao Regime de Sidónio Pais, levaram a decretar de nova reforma em 1921 que se prolongou em atividade até ao fim da Primeira República.

Refira-se, em jeito de epílogo, que:

Os legisladores republicanos não tiveram, para com o ensino liceal, nenhum rasgo de audácia que de perto ou de longe equivallesse à reforma do ensino primário, embora boa parte desta não fosse além do desejo dos seus redactores (Carvalho, 1986, p. 687).

Ainda neste período convirá realçar a audácia bem como o *empenho republicano na redefinição e expansão do sistema de ensino* (Serrão, 1985, p. 43), que conduziu à instituição de um ministério dedicado em exclusivo às questões da educação, que veio a ser criado em 7 de julho de 1913, com o nome de *Ministério da Instrução Pública*, passando para a sua alçada serviços e direções gerais, centralizando-se, assim, num único organismo as questões de organização e funcionamento do sistema educativo.

Desta passagem, ainda que rápida, pelo sistema educativo no período que antecedeu o Estado Novo parece ter-se estabelecido assim uma nova relação com a Educação que *faz do Estado o substituto da Igreja na sua missão educadora do “cidadão” e da escola o seu instrumento privilegiado* (Formosinho e Machado, 2000a, p. 32). É neste contexto que acabamos de descrever que se promoveu a laicização da Escola, deixando as companhias religiosas de ter o controlo sobre a educação dos povos, desejando-se uma formação dos cidadãos fora da influência da Igreja, que acaba, naturalmente, por deixar espaço para o Estado exercer a sua influência numa perspetiva de organização centralizada de controlo social, embora, como referimos, não possam ser esquecidas as tentativas de descentralização que foram encetadas, ainda que de parcos resultados.

2.2.2. O período do Estado Novo e o modelo liceal

No período do Estado Novo o regime não se coíbiu de chamar a si a organização da *educação nacional* através de um controlo acentuado sobre os currículos, os processos de ensino, os alunos e os professores. Contudo, estabeleceram-se novamente

relações privilegiadas com a Igreja, de forma que *a acção educativa era exercida pelo Estado em colaboração estreita com a Igreja católica* (Grácio, 1995, p. 283).

Além de se ter mantido e reforçado esta relação estreita e privilegiada com a Igreja, através da Concordata de 1940 com a Santa Sé, o regime utilizava ainda mecanismos de organização administrativa do sistema educativo que procurou sucessivamente fortalecer e lhe permitiam assegurar a vertente ideológica que incutiu à educação. Vamos procurar expor, ainda que de forma muito sucinta, estes mecanismos de organização da educação.

Implementando um modelo liceal marcadamente liberal, o Estado passou a incumbir-se, através do serviço público de educação, de uma missão socializadora, promovendo uma educação para a aceitação do *status quo*.

No período educativo relativo ao Estado Novo, notam-se algumas medidas que se poderão considerar mesmo reformas no sentido centralizador, como se lhes refere Lima (2002), ao considerar que no

Estado Novo há algumas reformas essenciais que configuram um modelo de organização altamente centralizado, na senda da tradição portuguesa, e um controlo político e administrativo sobre as escolas extremamente fino, extremamente apertado (p. 14).

Relativamente a este aspeto, encontramos dois Normativos marcantes, o primeiro de 1936, da responsabilidade de Carneiro Pacheco (Decreto-Lei n.º 27 084, de 14 de outubro), enquanto o segundo, de 1947, é da responsabilidade de Pires de Lima (Decreto-Lei n.º 36 507, de 17 de setembro). Ambos os diplomas de suporte das reformas aqui preconizadas procuram acentuar e prosseguir os objetivos do *modelo social vigente, o primeiro com traços marcadamente ideológicos, estruturadores de uma escola de acordo com a trilogia “Deus, Pátria e Família”* (Formosinho e Machado, 2000a, p. 32), consagrando *a ideologia corporativa e uma organização fortemente centralizada do ponto de vista político-administrativo com intuítos de mobilização dentro da ordem estabelecida* (Lima, 1992, p. 201).

Tendo sempre como referência o pensamento de Salazar, na execução das suas políticas, Carneiro Pacheco, não só

procurou estruturar solidamente a Escola, impulsionando-a para um futuro a seu contento (...) como obrigou a juventude do país à disciplina de uma farda e ao compasso de um hino (...). Tudo quanto executou teve sempre como objectivo a moldagem das crianças e dos adolescentes ao modelo nacionalista que defendia (...) (Carvalho, 1986, p. 778).

Por sua vez o segundo diploma reformador, da responsabilidade de Pires de Lima, *sem recusar as dimensões de carácter ideológico* (...) (Lima, 1992, p. 202) já

acentua sobretudo as vertentes de controlo burocrático e conformista (Formosinho e Machado, 2000a, p. 32).

Sem dúvida que estamos perante documentos reformadores não só da organização pedagógica e administrativa que, genericamente, se mantém, mas colocando esta ao serviço de uma formação de carácter ideológico na perspetiva corporativista.

Assim, constata-se uma forte complementaridade e coerência organizacional nas diferentes vertentes do funcionamento da escola, desde a administrativa à pedagógica, garantindo a coesão necessária ao modelo de *educação nacional* vigente.

Para suportar ideologicamente o regime promove-se a construção de um modelo de direção dos liceus que assenta num reitor. *Este é designado pelo Ministro da Educação Nacional de entre os professores do liceu, com pelo menos cinco anos de actividade* (Grácio, 1995, p. 285). O exercício de funções de direção é feito por delegação do Ministro que, em qualquer altura, o pode substituir.

Na organização pedagógica e administrativa dos liceus constam ainda, além de um vice-reitor, (nomeado de entre os diretores de ciclo), um conselho escolar (integrando os professores e médicos escolares em exercício) e um conselho pedagógico e disciplinar (constituído pelo reitor, diretores e subdiretores de ciclo e médico escolar). Naturalmente que, em qualquer caso, a presidência pertence ao reitor. Para coordenação do ensino e avaliação dos alunos existem o conselho de ciclo (integra todos os professores e o diretor de ciclo preside), o diretor de ciclo nomeado pelo ministro sob proposta do reitor, e ainda o conselho de professores de ano (com todos os professores de ano). Este último conselho, que funciona sob a presidência do diretor de ciclo ou do seu delegado, tem como funções apreciar o aproveitamento dos alunos.

No ensino primário refira-se que, ao nível Concelhio, *são os delegados do director de distrito (geralmente professores) que são responsáveis pelos serviços escolares no município* (Idem p. 285). Em cada distrito existe um diretor na dependência da *Direcção Geral do Ensino Primário*.

Marcante foi ainda, no decorrer do Estado Novo, a reforma implementada por Pires de Lima, através do Decreto-Lei n.º 36 507, de 17 de Setembro de 1947, a que já aludimos atrás.

Esta reforma surge num período já algo diferente, marcado por algum crescimento económico e pela expansão capitalista, contudo, mantém a estrutura essencial do ensino liceal relativamente às normas de 1936, sendo *recuperadas e até*

por vezes aprofundadas, muitas disposições de carácter acentuadamente ideológico (Lima, 1992, p. 205).

Ao nível das estruturas organizacionais e administrativas, veem-se reforçadas as competências do reitor, mantém-se um vice-reitor e surge um secretário também nomeado pelo ministro.

A importância que passa agora ser dada às administrações dos liceus, expressa-se na existência de um conselho administrativo constituído pelo vice-reitor, pelo secretário e um diretor de ciclo (o mais antigo), além do chefe da secretaria que não tinha direito a voto.

Além da importância que se confere nesta reforma à “inspeção de ensino”, constata-se ainda outras alterações, verificadas ao nível da organização como nos refere Lima (1992):

Embora também as estruturas de coordenação/controlo pedagógico saiam reforçadas, refira-se que o papel do conselho escolar e do conselho disciplinar é bastante esbatido em benefício da intervenção do reitor, a quem ambos “Prestam assistência [...]”. Muito significativas são ainda as competências do director de ciclo (...) (p. 204).

Ao longo da década de 60 do século passado mantém-se o controlo bastante apertado, numa situação que tinha muito pouco de acalmia e onde a participação dos diferentes atores, nomeadamente alunos, se encontrava ainda muito distante, embora no ensino superior, onde se vivia alguma convulsão, as palavras de ordem fossem, entre outras, *autogestão pedagógica, democracia e participação*.

Em mais uma reforma que avança para o terreno em 1967, através do Decreto-Lei n.º 47 480, de 2 de janeiro, procede-se à criação do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário. Contudo, o Estatuto do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, vem a ser publicado apenas em 9 de setembro de 1968 (Decreto-Lei n.º 48 572) e, embora trazendo algumas inovações como a criação do conselho de turma e do cargo de diretor de turma, *manteve o modelo organizacional e administrativo seguido no liceu, adoptando designações mais próximas das que vigoravam no ensino técnico* (Lima, 1992, p. 206).

Neste contexto, temos, então, embora com sucessivas alterações de pouco vulto, o modelo de organização atrás descrito que vigorava nos Liceus e *temos sobretudo um aparelho altamente centralizado. Centralizado, concentrado, ainda nesta altura, e a grande diferença é esta: a partir de Lisboa é possível controlar o Sistema Educativo* (Lima, 2002, p. 14).

Neste modelo minuciosamente arquitetado, o controlo social é garantido através do funcionamento obediente de cada unidade dirigida por um diretor ou um *reitor, por delegação do Ministro que o nomeia e, a todo o tempo, o pode substituir* (Formosinho e Machado, 2000a, p. 32).

Sem dúvida que este controlo, que era efetuado a partir de Lisboa, exigia uma máquina administrativa e burocrática extremamente afinada; todavia, a sua base de suporte não era a competência técnica dos nomeados, antes se baseava *na nomeação política de reitores e directores na base de uma confiança política* (Lima, 2002, p. 14).

2.3. O advento escola de massas na decadência do Estado Novo

Chegados ao fim da década de sessenta século XX, e como já nos referimos anteriormente, a centralização terá sido, ao que parece, levada talvez aos seus limites. Todas as áreas de funcionamento da escola, desde a gestão pedagógica à gestão administrativa, se encontram pormenorizada e detalhadamente descritas.

Em nenhuma das áreas há autonomia de decisão por parte da escola (Formosinho, 2005, p. 99). Desde os currículos até à distribuição da carga horária semanal, condições de transição dos alunos, recrutamento de docentes, que compete aos serviços centrais, passando pela organização das turmas, horários de alunos e professores, tudo está sujeito a normas detalhadas que, entretanto, constam de normativos minuciosos que decidem antecipada e uniformemente as formas de organização da escola. A abrangência das normas centralmente decididas é, por assim dizer, total.

Formosinho (2005) analisou a evolução geral da centralização da *escola primária e da escola secundária* entre 1926 e 1986, tendo estipulado três grandes áreas de intervenção ou de organização educativa: *Currículo e avaliação, Organização pedagógica e Direcção e gestão administrativa*.

Constata-se neste estudo que, nos fins da década de sessenta (1968) e período 1970/74, os níveis de centralização são sempre bastante elevados, atingindo valores médios de 4, numa escala de valoração da centralização de 1 (mínimo) a 5 (máximo). Constata-se também, segundo estes dados, que nas áreas de *Currículo e avaliação* e *Organização pedagógica*, os valores tenderam para alguma diminuição da centralização situando-se, grosso modo, entre 3 e 4, enquanto os valores para a área de *Direcção e gestão administrativa*, próximos de 5, apontam para o acentuar da centralização.

Neste aproximar temporal à escola de massas, a área do *Currículo e avaliação*, antes a mais centralizada, *na década de 70 passou a ser a menos centralizada (1970-74). Evolução oposta teve a área da Direcção e Gestão Administrativa que, de área menos controlada (1932), rapidamente passou a área mais controlada (...)* (Formosinho, 2005, p. 99).

Este controlo à distância pelos Serviços Centrais, a que já fizemos referência, atinge pormenores altamente caricatos onde, além da determinação do livro único em disciplinas de carácter técnico se vai até à escolha do pessoal de limpeza e à cor da tinta com que os professores deverão corrigir as provas de avaliação dos alunos.

Neste ambiente algo absurdo, de centralização levada ao limites, para se perceber um pouco melhor os acontecimentos massificadores da escola portuguesa entre fins da década de 60 e inícios da de 70 do século passado, parece-nos ser conveniente proceder a algum enquadramento sociopolítico e económico do país, socorrendo-nos para tal de Grácio (1985):

Portugal, como outros países situados na periferia meridional da Europa, chegou ao decénio de 70, já o sugerimos, com uma formação social característica de um capitalismo acentuadamente subalterno relativamente a interesses supranacionais, com fortes dependências de tecnologia, de mercado comercial e financeiro, de exportação de mão-de-obra. Como em outros sectores o panorama da educação formal apresentava-se carente e sombrio (p. 75).

Independentemente da falta de planeamento e estratégia de desenvolvimento, na verdade, por efeito conjugado de alguns fatores externos, com políticas protecionistas em termos económicos, *Portugal assiste, na década de 50, ao início da transformação da indústria portuguesa em motor da economia, e, por conseguinte, à ascensão do sector financeiro-industrial* (Pardal, 1985, p.159).

Os reflexos da expansão da indústria acabam por se fazer sentir de igual forma na estrutura de atividade e na distribuição da população ativa, numa acentuada deslocação do sector primário para o secundário.

Sem dúvida que estas novas necessidades da indústria exigem mais da educação como também o terá começado a perceber e a constatar o então ministro Leite Pinto, a partir já de meados da década de 50, onde se procedeu ao alargamento da escolaridade de três para quatro anos e onde começa a constar dos discursos ministeriais o alargamento a todos da “educação base” e a “generalização de uma educação de base”.

Também por esta altura se começa a querer ir mais longe em termos de planeamento da educação.

Conseguiu-se em 1959 que o País aderisse, em ligação com a OCDE, ao *Projecto Regional do Mediterrâneo*, conjuntamente com a Espanha, Itália, Jugoslávia, Grécia e Turquia, abrindo a educação ao planeamento e consultoria exterior, na perspetiva da possível evolução demográfica e económica.

Obtém-se como resultado da participação no projeto referido a previsível e desejável evolução de alunos, professores, instalações e despesas, numa perspetiva de necessidades futuras em pessoal e respetivas qualificações.

Assim, este documento (com publicação de 1965 pela OCDE) acaba por, a título consultivo, fornecer *uma imagem das clamorosas carências, distorções e atrasos do sistema educativo* (Grácio, 1985, p.77), alertando e permitindo a fundamentação da opinião pública, embora sem resultados práticos no imediato.

Autoriza-se, contudo, a publicação do relatório, embora o mesmo não tenha produzido resultados por, naturalmente, não ter contado *com as indispensáveis condições políticas para que pudesse ser executado* (Pardal, 1985, p. 159).

A vontade e a existência de algumas condições políticas para promover a urgente modernização do sistema educativo, terão surgido pouco depois através do ministro Veiga Simão. O reforço das condições para essa modernização terão funcionado, pelo menos em parte, como a continuação de alguns passos já dados anteriormente, no sentido da escola para todos.

Com a saída de Salazar e com Marcelo Caetano a presidir ao Conselho poderá considerar-se haver alguns indícios de uma maior abertura à participação, nomeadamente no Ensino Superior.

Após a sua entrada para funções governativas, *Veiga Simão* procurou realizar um projeto que implicava a “modernização” da educação, no qual um dos eixos principais passava por *adaptar o sistema às necessidades de desenvolvimento* (Grácio, 1985, p. 79).

Efetivamente, já se tinha notado o excessivo atraso do País relativamente ao avanço e harmonização das políticas europeias no sector da educação, daí a urgência que o Ministro vê em avançar com políticas que induzam a participação. Facilmente nos seus discursos se podem encontrar referências como “*preparar a grande massa de cidadãos para a vida da liberdade responsável*”, “*preparar quadros dinâmicos e eficientes*”, assim como recuperar os “*atrasos de quase duas décadas*”, conforme nos refere Grácio (1985, p. 81).

Efetivamente, a “escola de massas” resultou antes de mais da explosão escolar verificada na década de setenta, ainda no período respeitante a algumas reformas então preconizadas por Veiga Simão, a coberto da Lei n.º 5/73, de 25 de julho a qual deveria ser a base da reforma do sistema educativo. De entre as inovações então preconizadas e que abriram caminho à “escola de massas”, Carvalho (1986) aponta-nos algumas das que considerou como mais importantes:

Institucionalização da educação pré-escolar, extensão da escolaridade obrigatória de seis para oito anos, polivalência do ensino secundário e acréscimo de um ano na sua duração, expansão e diversificação do ensino superior, criação de cursos de pós-graduação, novo enquadramento da formação profissional, estruturação da educação permanente e, na sua globalidade, a consagração, “de forma inequívoca”, do princípio da democratização do ensino (p. 808).

Ainda nesta fase, constava também como tema recorrente no discurso ministerial a “democratização do ensino” que era, segundo Grácio (1985),

ocasião para inúmeras variações definitórias, mas redutível no essencial a estes elementos: acesso de todos aos bens de cultura e da educação, em igualdade de oportunidades, independentemente das condições sociais e económicas de cada um em função exclusiva dos seus méritos (p. 81).

Refere-nos Correia (2000), a propósito do aumento do número de alunos e do tempo de permanência na escola:

Este acréscimo de escolarização (...) desenvolveu e envolveu também uma maior implicação da educação no local e induziu dinâmicas educativas não escolarizadas que intencionalmente procuravam contribuir para a qualificação e a construção de comunidades e de cidades locais em busca da sua emancipação (p. 8).

Neste discurso de contextualização local poderá pensar-se que o sistema educativo, até aqui centralizado e elitista, estará a dar os primeiros passos para o exercício de uma autonomia baseada nos interesses das comunidades locais e das regiões.

Numa análise mais aprofundada e naturalmente bastante posterior à reforma de Veiga Simão, pode afirmar-se que *em termos de gestão participativa ou democrática das escolas, ela é praticamente lacunar, e é hoje mais ou menos consensual que se a reforma Veiga Simão nalguns aspectos foi determinante a seguir ao 25 de Abril, por exemplo na unificação do ensino secundário, já em matéria de organização das escolas, a reforma ficou definitivamente para trás* (Lima, 2002, p. 14).

Neste contexto é o mesmo que dizer que, em matéria de participação e eventual descentralização, nada se avançou, continuando portanto a haver nomeação de *reitores e directores na base de uma confiança política. Não quer dizer que na última fase do regime não tivesse havido surpresas* (ibidem). Efetivamente, nesta fase, foram

nomeados alguns reitores bastante mais novos (30 anos), o que não era costume, tendo inclusive alguns desses prosseguido *as suas actividades, depois do 25 de Abril, na direcção das escolas* (idem, p. 15).

Não sabemos se por efeito de uma efetiva vontade reformadora ou se antes mercê da decrepitude do regime que, entretanto, sente dificuldades em manter a robustez da centralização, na verdade acaba por se assistir à *ocupação, por parte de professores a alunos, de espaços de participação que cada vez tornam mais evidente a necessidade de “democratização da sociedade”* (Formosinho e Machado, 2000a, p. 33).

Na verdade, o discurso liberal e meritocrático, com que se procurava aludir à “democratização do ensino” e que se entendia como desígnio nacional, acaba por se notar num aumento da entrada de alunos no sistema educativo assim como na criação de novas escolas.

Contudo, tal estratégia de “democratização do ensino”, baseada quase em exclusivo no aumento do número de alunos, tornou este *desígnio quimérico em contextos sociais de forte e hierarquizada estratificação* (Grácio, 1985, p. 87). Estes constrangimentos inerentes ao regime político continuavam presentes, não permitindo espaços alargados de participação.

Pequenos sinais de uma maior abertura democrática ou, mais simplesmente, a única resposta possível ao desmoronar do regime político instituído, permitiram, contudo, que se comesçassem a criar novos espaços de mobilização e participação.

Entretanto,

O Golpe militar de 25 de Abril de 1974, que pôs termo ao regime ditatorial implantado em 1926, trouxe com ele, entre muitas outras esperanças, a da resolução dos problemas mais graves do nosso ensino (Carvalho, 1986, p. 813).

2.4. O período de autogestão no serviço público de educação no contexto do Pós-25 de abril de 1974

No período que antecedeu a afirmação do regime democrático através do “25 de abril”, o sistema educativo em vigor passava por uma amedrontada abertura da escola às ditas classes populares, assistindo-se aos primeiros passos da “escola de massas”. É verdade que essa abertura da escola talvez não tenha resultado muito da vontade política do regime, antes terá sido ditada pelo precipitar das circunstâncias resultantes do

desenvolvimento económico e industrial que então se verificava a nível europeu a que o regime político de então se tentou alhear o mais possível.

Como nos relembra Grácio (1985), ao referir que

tem de reconhecer-se que o sistema se movia e alterava: em boa parte, independentemente de decisões políticas do poder (...). Tem de reconhecer-se também que muito do que se passava no mundo das escolas (...) repercutia as condições sociais e políticas que marcavam o fim da ditadura (p. 83).

Se antes se tornava cada vez mais difícil manter uma escola de elites num regime já decadente, após a Revolução de Abril, não foi mais possível parar a explosão em que se transformou o ambiente escolar, enquanto contexto assumido de “escola de massas”, repleta de atividade, dinamismo e reivindicação.

Naturalmente que, quando nos referimos à “escola de massas”, fazemo-lo numa perspetiva de enquadrar esta ideia ou conceito, numa política educativa que tenha surgido como uma necessidade de tornar a educação democrática ou perspetivar mesmo o papel da educação na promoção e construção da democracia. Ao que nos parece,

o desenvolvimento da escolarização que acompanhou o movimento revolucionário de 1974/75 não foi, com efeito, apenas legitimado pelo propósito de assegurar uma “igualdade de oportunidades de acesso” a um património cultural universal e, por isso, insensível aos circunstancialismos locais (Correia, 2000, p. 8);

Antes, também, poderá ter trazido uns primeiros passos de participação autonómica na construção da educação para o País.

Assim, importa perceber quais os contributos que este período de afirmação da democracia em Portugal deu para a descentralização e autonomia de organização na escola portuguesa, não perdendo de vista o panorama anterior com que se encontrava modelada a organização da escola portuguesa, num sistema altamente centralizado, baseado no modelo liceal e assente na figura do reitor/diretor que tudo controlava e de quem tudo dependia e onde a execução obedecia ao formal e centralmente decidido.

Nesta mudança brusca de regime após o 25 de Abril, entramos naturalmente num período de necessária e urgente afirmação da democracia, e neste contexto notou-se de imediato esta influência no sistema escolar, onde o reitor ou diretor, antes nomeado centralmente, é substituído nas funções de direção dos estabelecimentos de ensino por uma comissão de gestão que integra professores alunos e funcionários e é eleita pelos vários corpos da escola.

De acordo com as conceções individuais ou de grupo assumem-se diferentes posições de rivalidade e antagonismo em defesa da escola pelo que,

aos que acreditavam poder “conquistar” todo o poder para a escola e construir a sua soberania governativa, opunham-se os representantes da “maioria silenciosa”, embora nem sempre silenciosos nas reuniões da Assembleia de Professores de algumas escolas (Sanches, 2002, p. 67).

Neste clima revolucionário de indeterminação e ausência de orientações a que não é alheio o contexto de fragilidade do poder do próprio Estado, constata-se uma praticamente total ausência de orientação normativa pelo que, neste contexto, as escolas registavam *uma situação de acentuada e generalizada heteropraxia, em busca de ordenamentos alternativos e de regras* (Lima, 2011b, p. 59).

Se por um lado a administração central se encontra completamente tolhida da sua capacidade de ação, por outro, a escola que sempre esteve dependente dessa administração centralizada encontra-se numa encruzilhada de olhar para o passado e ao mesmo tempo querer assumir também como sua, uma nova legitimidade revolucionária, onde *ensaia o poder popular, ou pelo menos, se expande à sociedade civil, numa participação política e social sem precedentes* (Formosinho e Machado, 2000a, p. 34).

Assim, imediatamente a seguir ao “25 de Abril”,

Assembleias Gerais de Escola com professores e alunos, nalguns casos depuseram ou sanearam, como quiserem, directores e reitores, e substituíram imediatamente esses responsáveis por comissões. Comissões com os mais diversos nomes, eleitas das mais diversas formas, umas com alunos, com muitos ou poucos alunos, outras com funcionários, outras sem funcionários, enfim ... a diversidade é total, porque não há qualquer coordenação (Lima, 2002, p.15).

Neste contexto de completo desnorte do ME, apanhado completamente de surpresa, a escola continuava a autogerir-se no caos organizacional e de desordem onde as expectativas eram à medida dos projetos e ideologias individuais ou de grupos, em função da conceção de escola e sociedade que cada um dos atores defendia como sendo a mais adequada e mais correta.

Não surpreende portanto que, num ambiente de

explosiva descompressão, em muitos estabelecimentos de ensino tenha emergido, por vezes convulsivamente, até à anomia da vida escolar, a busca de novo ordenamento estrutural e normativo (Grácio, 1985, p. 83).

Se há grupos que defendem a autogestão pedagógica na perspetiva da soberania governativa, outros talvez mais moderados, nem tanto. Por força das circunstâncias, vive-se uma evolução e precipitação de acontecimentos onde, por força das circunstâncias, os professores acabam por tomar a dianteira e assumir alguma liderança no processo. Ao que parece, o que antes e durante algum tempo eram Assembleias onde participavam diferentes grupos, evolui, na maioria dos casos, para Plenários de

Professores, deixando assim, à margem as famílias e os encarregados de educação e, *em geral, as relações com a comunidade local* (Lima, 2011b, p. 59)

Estas Assembleias, onde tudo se discutia e decidia, desde a avaliação ao livro a usar, assim como o funcionamento do ano letivo, até à forma de vestir, prolongavam-se, por vezes, em reuniões intermináveis que duravam dias seguidos. Assim, toda a *legislação anterior é afastada, e considerada impraticável, em certas escolas mais, em certas escolas menos* (Lima, 2002, p. 15).

Neste intrépido buscar de novas soluções onde tudo que é do antes tem de ser obrigatoriamente alterado, numa reformulação global da política e objetivos da educação,

procuram-se novas estruturas de governo, administração e participação – ou a gestão democrática das escolas. É a ruptura política e pedagógica, para a qual grande parte dos professores, dos alunos, e das autoridades administrativas escolares, estão compreensivelmente impreparados (Grácio, 1985, p. 84).

Se é certo que se construíram neste período pós revolucionário forte dinâmicas locais de implicação na educação e na resolução dos problemas da escola e sendo também correto afirmar-se que do poder central nem sempre houve orientação no caminho a seguir, então poderá inferir-se que, nesta altura, terá havido autonomia no funcionamento da escola.

Neste precipitar de acontecimentos, onde diariamente se constata a inaplicabilidade de tudo o que é legislação anterior e se substitui por decisões que se tomam na escola através dos órgãos que ela própria instituiu, parece estar a exercer-se a autonomia na organização e funcionamento da escola na sua plenitude. Lima (2002) refere-se-lhe da seguinte forma:

Eu costumo dizer que o que se inaugura neste momento é a primeira edição da gestão democrática. Eu distingo duas. A primeira edição da gestão democrática é autogestionária, é uma edição de autonomia, é uma edição de deslocação do poder do Ministério para as Escolas. Mas não por vontade do Ministério (p. 15).

Efetivamente, o controlo do funcionamento da escola encontrava-se na mão das organizações escolares num exercício pleno de autonomia, enquanto o ME acabava por não encontrar outra solução que não fosse promover a legalização das decisões que, espontaneamente, cada uma das escolas foi tomando através dos órgãos entretanto instituídos.

Assim, o Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio com timbre do Governo Provisório, acaba por ir ao encontro das medidas que já tinham sido tomadas, conforme se pode inferir do seu curto preâmbulo:

Considerando a necessidade urgente de apoiar as iniciativas democráticas tendentes ao estabelecimento de órgãos de gestão que sejam verdadeiramente representativos de toda a comunidade escolar e sem prejuízo de outras medidas que venham a ser tomadas para regularizar a vida académica nos diversos níveis de ensino.

Por este parágrafo se pode constatar que, embora por um lado se esteja a tentar apanhar o comboio que já vai em andamento, por outro, já se prevê vir a tomar outras medidas de controlo e regulamentação, conforme se continua a assumir através do Art.º 1.º, onde se refere:

Enquanto não for regulado o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, (...) a direcção dos mesmos estabelecimentos poderá ser confiada (...) a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril de 1974.

Se por um lado se diz que se vai regular a *escolha democrática*, por outro, aceitam-se as *comissões democraticamente eleitas*, podendo à partida parecer indiciar a existência de alguma contradição. Não nos parece que assim seja, antes pensamos ser o procurar ganhar tempo para voltar novamente ao terreno e regular a contento do poder central logo que haja condições para tal.

Como não há tempo nem condições para regulamentar, atribuiu-se às comissões de gestão as funções antes atribuídas aos diretores e reitores, conforme prevê o Art.º 2, ao referir que a estas *cabem as atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão*. Como as escolas, por esta altura, tudo faziam e tudo decidiam, desde a abertura do ano letivo, à utilização ou não de manuais e até à existência ou não de avaliação dos alunos, pouco importavam as atribuições ou competências porque, na prática, tinha-se competência para tudo.

Neste contexto, talvez seja conveniente recordar que o Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio, enquanto diploma regulamentador dos órgãos de gestão da escola, nada diz acerca da sua constituição nem da forma como se deve desenvolver o processo eleitoral. Assim, como o Normativo nada refere, pode-se fazer de qualquer forma, com alunos, sem alunos, ou seja, na dúvida, pode fazer-se segundo a conveniência, o que significa que nesta altura se faz tudo e de tudo.

E se o Ministério tinha vontade de voltar a assumir o controlo da situação, a verdade é que por esta altura não havia condições para tal, perante manifestações e reclamações sistemáticas e num ambiente escolar onde:

A mobilização, a participação activa nas escolas era muito grande, a deslocação do poder era diária. Esta deslocação do poder nunca foi uma descentralização, o Ministério nunca descentralizou, foi uma avocação de poderes dos actores escolares dentro das escolas. Foi uma apropriação, foi uma ingerência, foi uma forma de participação enquanto ingerência de facto (Lima, 2002, pp. 16-17).

Na verdade, as escolas acabaram por se apropriar da sua própria gestão, mas que outros entendiam como sua ou, se quisermos, que o ME entendia ser sua competência. Assistimos, assim, e como Lima (1992) já referia, a um exercício pleno de autonomia, por parte da escola, numa verdadeira assunção da gestão e organização do seu próprio funcionamento, *imposta pelas bases do sistema escolar; não foi sequer uma delegação ou uma devolução de poderes, foi sim uma apropriação de poderes* (p. 232).

2.5. O retorno da organização centralizada

Neste contexto de autonomia resultante da *ingerência* da escola na sua própria organização e por *acção criativa e voluntarista, por vezes aparentemente demiúrgica, de colectivos locais e de grupos de activistas*, (Lima, 2011b, p. 60), o III Governo Provisório não perde tempo e aprova legislação com vista a afastar este governo autocrático das escolas

Assim, antes de terminar o ano da Revolução, o ME procura reforçar a sua orientação e legitimidade ao fazer publicar, a 21 de dezembro, o Decreto-Lei n.º 735-A/74, onde, no seu preâmbulo, assume o aproveitamento da experiência das *estruturas democráticas de gestão* para agora promover a *criação das referidas estruturas democráticas em todos os estabelecimentos oficiais* (...).

Procurando salvaguardar a participação dos alunos e funcionários, além de naturalmente os professores, institui três órgãos de gestão e administração das escolas: *Conselho Directivo, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo*.

Embora sendo um Normativo bastante mais extenso do que o que o antecedeu, também não é muito longo, acabando por ocupar-se, em grande parte, de uma regulamentação minuciosa do processo eleitoral para o *conselho directivo, em evidente ruptura com as formas de democracia directa que faziam das assembleias e plenários deliberativos os órgãos soberanos das escolas* (Formosinho e Machado, 2000a, p. 35).

Pode, talvez, considerar-se estar aqui o reinício de um processo centralizador da organização da escola portuguesa. Lima (2002) refere-se a este Normativo como o *anúncio do primeiro golpe de morte na autonomia das escolas e na autogestão pedagógica* (p. 17).

Conforme se constata pela detalhada descrição do processo eleitoral, o mecanismo de controlo burocrático e de decisão uniforme e centralizada começa a avançar a passos largos. Se as anteriores *comissões de gestão* poderiam ser constituídas

e eleitas das mais diversas formas, no que agora termina, também as Assembleias Deliberativas passam, nesta altura, a ser meramente consultivas, nos termos do Artigo 32.º. Estas Assembleias passam igualmente nos termos deste Artigo a carecer de autorização prévia do *conselho directivo* para serem concretizadas.

Por seu turno, os assuntos de carácter pedagógico e funcional reverterem para o recém-criado conselho pedagógico, a quem, nos termos do Artigo 27.º competirá *exercer todas as funções que, nos estatutos dos respectivos graus e ramos de ensino e legislação complementar, são atribuídas aos conselhos escolares e disciplinares dos estabelecimentos dos ensinos preparatório e secundário (...).*

Este Normativo que, segundo o ME, viria pôr cobro ao caos instalado nas escolas, já tinha sido precedido de despacho regulamentador das Secretarias de Estado da Administração Escolar e da Orientação Pedagógica, de 27 de novembro, onde já se apontava para o cercear da autogestão, através da transformação das Assembleias Deliberativas em assembleias meramente consultivas e carecendo de autorização prévia para a sua realização.

Neste período conturbado, embora o ME tivesse acabado por legalizar as Comissões de Gestão (através do Decreto-Lei n.º 221/74 de 27 de maio), a verdade é que, mesmo assim, foram bastante poucas as que foram homologadas pelo Ministério, indiciando falta de condições, ou então, pode deduzir-se haver, no mínimo, um grau elevado de resistência ao desenvolvimento dos mecanismos necessários à sua efetiva concretização.

Quando o ME preconizava a normalização das escolas através da implementação de novos órgãos de gestão consubstanciados no Decreto-Lei n.º 735-A/74, no imediato, perante a agitação que se vivia, este Normativo *é objecto de rejeição generalizada pelos elementos mais activos das escolas* (Formosinho e Machado, 2000a, p. 35).

Ao que parece, as escolas não reuniam condições sociopolíticas para promover a implementação da totalidade do Decreto-Lei em referência pelo que, em muitas escolas, o Conselho Pedagógico não foi constituído, continuando a funcionar o *Plenário de Professores*. No fundo o Conselho Directivo era um executivo das decisões do plenário dos professores (Lima, 2002, p. 17).

Contudo, esta rejeição inicial terá abrandado com o tempo, uma vez que, a coberto deste Decreto-Lei, foram constituídos e homologados *conselhos directivos* na maioria das escolas. Constata-se que *em finais de 1975, cerca de 80% das escolas teriam conselhos directivos* (Idem, p. 18).

Tendo em conta estes dados, parece que, mesmo com resistências, se caminhou a passos largos para a dita normalização democrática e, embora a Revolução ainda estivesse na rua, a verdade é que, ao que parece, se procurou muito rapidamente colocar ordem no funcionamento das escolas, talvez por influências dos pais ou de alguns pais que, nestas alturas, apelam sempre mais à responsabilização.

Na verdade, o figurino uniforme e global de aplicação generalizada a todas as escolas começa a avançar, reafirmando-se, no Normativo anteriormente referido, que as propostas resultantes das assembleias (agora consultivas), *não obrigam os órgãos de gestão à sua execução* (Artigo 32.º) e, por outro lado, começa a relembrar-se também a dependência hierárquica, ao referir-se no Artigo 31º que *os estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário continuarão sujeitos à superintendência dos competentes órgãos e serviços centrais do Ministério da Educação e Cultura*.

Vivendo-se ainda um período muito dramático de afirmação da própria democracia, notava-se, por um lado, a necessidade do próprio Estado em reafirmar a sua autoridade mas, por outro, na rua ainda se conseguia com alguma facilidade inflamar os ânimos, até porque não participar era, nesta altura, proibido, daí os cuidados porque, facilmente, se era considerado reacionário.

Nas escolas o ambiente em que se vive, embora numas mais que noutras, é de claro confronto e de vivência dum dia-a-dia repleto de contradições:

Contradições que impedem as bases do sistema escolar de ter um projecto minimamente congruente de autogestão pedagógica. A divisão é tanta, os partidos são tantos, as forças são tantas, os conflitos são tantos que, mesmo a luta contra os projectos dos governos e do Ministério, não é capaz de colocar os actores e as partes numa situação de consenso. Isto é, opondo àquele projecto governamental um outro projecto autogestionário (Idem, p. 19).

Assim, embora as bases da escola se encontrassem no meio de alguma convulsão e até revolta face ao avançar da recentralização burocrática da organização escola, na verdade não se vislumbrava o entendimento suficiente mesmo entre professores, mercê do sectarismo político então vigente, para serem capazes de apresentar um projeto de gestão democrática das escolas que revertisse um projeto pedagógico e que fosse uma alternativa séria ao controlo burocrático uniforme e centralizado que começava a reimplantar-se.

Há quem refira que, por esta altura, a questão da autonomia não se colocava da forma como se coloca hoje, nem tão pouco se colocava às escolas, porque já a exerciam na prática, mesmo no meio do caos e desordem organizacional a que já fizemos

referência, pelo que poderá perguntar-se qual era o sentimento reinante quando se tinha autonomia (na base da autogestão) para tudo ou quase tudo.

Ao que parece, esta autonomia instituída foi “sol de pouca dura”. O facto de as *Escolas de Abril* terem construído e exercido autonomia com dirigentes, em muitos casos, tecnicamente impreparados, mas eleitos pelos pares num processo democrático, não contribuiu para que a partir daqui se originasse um novo modelo de administração e gestão das escolas. Como nos refere Formosinho (2005):

Não foram dadas novas atribuições ou mais competências à escola ou aos seus órgãos eleitos e, após breve interrupção dos dois anos de democracia quase directa (1974-1976), o sistema de telecomando central continuou (p. 101).

Apesar do centralismo ditado pela proclamada necessária normalização se voltar de novo a acentuar, esta dita normalização apenas tem condições para começar a produzir efeitos *a partir de finais de 1976, após a aprovação da Constituição e a realização das primeiras eleições legislativas* (Lima, 2011b, pp. 59-60), nomeadamente a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro.

É deste caminhar que a organização centralizada e uniforme, embora de forma lenta mas inexorável, se vai afirmar para perdurar mais de duas décadas, consubstanciando-se num *modelo centralizado de legitimação democrática* (Idem, p. 64), de que vamos procurar dar conta como um período de afirmação da normalidade das Instituições de Governo Democrático.

2.6. A normalização democrática na uniformização centralizada do serviço público de educação

Naturalmente que foi muito pouco o tempo em que as escolas puderam decidir por si próprias, no exercício pleno da autonomia, sem que ninguém lha tivesse conferido ou devolvido, mas antes porque cada escola, por si, a tinha conquistado e assumido.

Ao que parece, os fatores que poderiam ter contribuído para a diferenciação das escolas acabaram por ser suplantados por outros de carácter mais centralista e uniformizador. Assim, ainda talvez com o caos instalado em muitas escolas, na verdade, existiram fatores que acabaram por produzir efeitos de uniformização como,

o crescimento constante da escola de massas, resultante da explosão escolar da década de 1970, a superlotação de muitas escolas que passaram a funcionar ao nível da mera sobrevivência, a própria complexificação da administração das escolas (por incorporação de novos serviços como os englobados na acção social escolar) (Formosinho, 2005, p. 101).

Convirá lembrar que, se houve entrada de alunos e aumento do número de escolas, também, naturalmente, se verificou um acréscimo muito acentuado da entrada de novos professores sem habilitação profissional e, em muitos casos, com habilitação acadêmica por concluir. Estes novos elementos do sistema, agora na qualidade de professores, sentiram-se coagidos a uma adaptação às suas novas funções mesmo que, por vezes, fosse rápida e precipitada pelos acontecimentos.

Perante tal ambiente, torna-se quase impossível que a maioria das escolas, a braços com sobrelotação, com um corpo docente impreparado em larga escala e um aumento exponencial da complexidade dos problemas de administração e organização, tenha quaisquer veleidades ou mesmo capacidade para erguer o seu próprio projeto pedagógico.

A avolumar a infinidade de problemas que se deparam à escola, constata-se que os grupos e organizações políticas transpuseram também para esta o sectarismo ideológico que *caracterizava muitos grupos progressistas* (Lima, 2002, p. 19). De tal forma esta situação ocorreu que, por vezes, se confundiam alunos com operários e professores com patrões e, objetivos, se os havia, representavam uma ideologia que se começava a revelar incompreendida por alguns professores e também por alguns pais e encarregados de educação.

Nesta dinâmica de envolvimento e de dispêndio de energias, a maioria das escolas já tinha *conselhos directivos* eleitos ao abrigo de novas regras, mas constata-se igualmente que, na maioria, não havia condições para que os *conselhos pedagógicos* exercessem as suas funções ou fossem ao menos constituídos conforme o Decreto-Lei 735-A/74 exigia.

É neste contexto que surge então o Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, que revela que o Ministério, pelo menos teoricamente, *teve possibilidade de recentralizar, de contrariar a deslocação do poder do centro para a periferia, a recentralização ocorre. Ocorre uma reconstrução do paradigma da centralização* (Idem, p. 20).

Assim, logo no seu preâmbulo, este Normativo retoma a necessidade de reaver a *disciplina indispensável para garantir o funcionamento de qualquer sistema educativo*, para depois fazer apelo a uma *necessária lucidez em separar a demagogia da democracia e lançar as bases de uma gestão que, para ser verdadeiramente democrática, exige atribuição de responsabilidades aos docentes, discentes e pessoal não docente na comunidade escolar*.

Contudo, no imediato não houve muitas alterações relativamente ao que se passava com o anterior Normativo (Decreto-Lei 735-A/74, de 21 de dezembro), uma vez que o Governo através deste, assumido *com carácter experimental, para vigorar apenas durante o ano lectivo 1974-1975* (Idem, 2011b, p. 60), já tinha lançado as bases morfológicas dos três principais órgãos (conselho diretivo, conselho pedagógico e conselho administrativo).

Em termos práticos, a situação de alguma paralisia e eventual caos que se continuava a viver implicou que, em muitas escolas, *até 1976/1977, os plenários de professores continuem a reinar (...) não se formam Conselhos Pedagógicos* (Lima, 2002, p. 20).

Naturalmente que, perante esta situação e com o objetivo de conseguir uma efetiva implementação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, o Governo promoveu e desenvolveu de forma rápida uma *proliferação legislativa muito acentuada, justificada com a necessidade de acompanhar e enquadrar os novos problemas a partir do topo* (Formosinho, 2005, p. 101).

O próprio preâmbulo do Decreto-Lei indiciava já a necessidade sentida pelo Ministério de justificar a tal proliferação legislativa que se avizinhava, ao referir-se ao *vazio legal criado pelo não cumprimento do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro que impunha a sua própria revisão até 31 de Agosto de 1975, o que provocou prejuízos incalculáveis*. Justificava-se ainda este despoletar de produção legislativa que se avizinhava com *o que anteriormente não foi regulamento e agora se considera fundamental*.

Assim, ainda no ano de 1976, surgem a Portaria n.º 691/76, de 19 de novembro, que regulamenta os números 1 e 2 do Artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 769-A/76, que diz respeito à redução da componente letiva dos membros docentes do *conselho diretivo*, o Despacho n.º 337/76 de 25 de novembro que determina iguais condições de aplicação para equipar Secções dentro e fora das localidades das respetivas sedes. É publicado ainda o Despacho n.º 379/76, de 29 de dezembro, onde se define a redução a atribuir aos membros da comissão instaladora de novas escolas.

No que respeita ao ano de 1977, a proliferação legislativa continua e surgem quatro normativos. Nos dois primeiros, Despacho n.º 95/77, de 30 de julho e Portaria n.º 561/77, de 8 de setembro, definem-se os procedimentos necessários no caso de movimentação de membros docentes que integrem o conselho diretivo e a constituição

das comissões instaladoras que seja necessário designar para novas escolas, respetivamente.

Já quase no fim de 1977 (novembro), foram publicados mais dois normativos que completam o elenco, a Portaria n.º 677/77, de 4 de novembro que, regulamenta o funcionamento do *conselho directivo*, e a Portaria n.º 679/77, de 8 de novembro, que, por sua vez, regulamenta o funcionamento do Conselho Pedagógico.

Ambas as portarias são de exaustividade e minúcia bastante elevadas, onde não se esqueceu que é atribuição do conselho diretivo, nos termos do n.º 3.1.1 da Portaria regulamentadora, *Cumprir os diplomas legais e regulamentações em vigor (...)*, talvez numa tentativa de reforçar a autoridade central. Determina-se ainda que é também atribuição do *conselho directivo*, nos termos do n.º 3.1.13 da mesma Portaria: *Manter assídua convivência com docentes, discentes e pessoal não docente da escola*. Não se entendendo exatamente o significado de tal recomendação, se receio de “novos reitores” ou se receios de mais revoltas contra o poder reconhecido pelo Ministério.

A portaria que regulamenta o funcionamento dos conselhos pedagógicos é de minúcia ainda mais acentuada, tudo se procurando determinar e regulamentar de forma rigorosa, desde a forma como deve ser elaborado o *dossier de grupo disciplinar* até à periodicidade de diferentes reuniões, entre outros aspetos.

Concluída que foi esta avalanche legislativa, parece que o Governo começa a ter a situação normalizada e os conselhos pedagógicos começam finalmente a constituir-se na maioria das escolas. Estavam lançados os alicerces da reorganização centralizada da escola e tinha começado a funcionar um modelo de organização que, durante anos, foi apelidado de “gestão democrática”. A partir desta, altura as escolas começam, ainda que, de forma lenta, a constituir todos os órgãos de gestão, nomeadamente o conselho pedagógico.

Num contexto onde os professores estão preocupados em entrar nas rotinas duma profissão com cada vez mais aderentes e “gestores escolares” em fase de aprendizagem, que sistematicamente eram chamados a resolver problemas inerentes à sobrelotação, a existência de um qualquer normativo, mesmo que uma simples “circular” que viesse do topo e dissesse como fazer, funcionava muitas vezes como escape ou como solução “milagreira” para os problemas que se acumulavam diariamente.

Grácio (1985) refere-se ao panorama massificado e de sobrelotação do sistema educativo português que se vinha a viver da seguinte forma: *É a ruptura política e*

pedagógica, para a qual grande parte dos professores, dos alunos e das autoridades administrativas escolares estão compreensivelmente impreparados (p. 84).

Portanto, poderá afirmar-se que o incremento legislativo acentuado que se verificou nesta altura, a que fizemos referência, se associa a fatores como a evidente continuação do aumento acentuado da procura da escola, que acelerou a massificação, naturalmente contextualizada nas novas dinâmicas sociais que, entretanto, se criaram com a revolução de “25 de Abril”. Acresce ainda, como justificação para este incremento legislativo, a representação social que então se fazia de que a escola era o caos total. O primeiro governo constitucional fez questão de o evidenciar, através do ministro Sottomayor Cardia, que *não esconde que os seus principais objectivos são: pôr ordem nas escolas, normalizar, acabar com o caos total* (Lima, 2002, p. 20).

Contudo, o próprio *modelo de gestão democrática* poderá ter dado, aqui também, um forte contributo para essa proliferação legislativa, uma vez que, tendo a administração central perdido a capacidade de nomear diretores ou reitores, naturalmente perdeu a confiança técnica nesses gestores locais que, embora com legitimidade democrática para exercer o cargo, nem sempre se revelavam tecnicamente à altura para o seu exercício.

Parece ter sido também esta perda de confiança da administração central nos gestores locais que mais vezes funcionou como justificação para que se acentuasse não o controle direto baseado na nomeação que se perdeu, mas o *outro tipo de controlo inerente ao centralismo burocrático – o controlo normativo* (Formosinho, 2005, p. 103).

O jogo político continua e, ao que parece, as contradições dentro dos primeiros governos constitucionais acabam por se acentuar, embora o caminho já estivesse traçado, conforme defende Lima (2002), quando refere que,

o ministro Sottomayor Cardia, que também antes se afirmara adepto da autogestão e da participação, fará institucionalizar um modelo de gestão das escolas preparatórias e secundárias que não concede autonomia às escolas, mas antes reforça a subordinação da gestão à administração central (...) (p. 22).

Ao que parece tinha-se completado o edifício legislativo que, por sinal, punha fim a uma gestão democrática, aquela gestão democrática que se identifica com os atores no terreno, ou seja, a tal autogestão que agora se renega para se apostar na tal gestão democrática que centraliza e vai *impedir que a direcção das escolas se localize no interior das escolas* (Ibidem).

Percebe-se que se voltou ao antigamente e de acordo com a tradição, a direção das escolas passa em definitivo para o seu exterior, o ME.

2.7. A retórica discursiva da autonomia no contexto da Lei de Bases do Sistema Educativo

Terá sido este longo confronto de ideias na escola pública de pós-revolução que terá conduzido ao clima de liberdade e pluralismo que entretanto se instalou nas escolas *e que havia de expressar-se na Lei de Bases de 1986 e dar lugar oficial às opções de organização curricular que se seguiram* (Sanches, 2002, p. 67).

O caminho de cerca de 10 anos que foi necessário percorrer para se chegar à Lei de Bases enquanto definidora das opções de política educativa para o País não se revelou nada fácil, uma vez que, se uma parte dos professores tinham sido conquistados através da manutenção do processo eleitoral para o *conselho directivo*, outros havia que continuavam a manifestar a suas discordâncias no dia-a-dia das escolas.

Na verdade, ao longo deste período, assistiram-se a inúmeros focos de tensão entre os conselhos diretivos e os conselhos pedagógicos de cada uma das escolas, não sendo raro o segundo funcionar como contrapoder do primeiro, constatando-se então *uma tensão entre os dois órgãos que nalgumas escolas gerou conflitos* (Lima, 2002, p. 23).

Embora sujeito a contestação algo acentuada, por parte de alguns dos sindicatos, a verdade é que o modelo preconizado pelo Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro se vai cimentando no terreno, as eleições fazem-se, os conselhos diretivos são eleitos e, queira-se ou não, o jogo eleitoral acaba por se fazer, e durante um certo tempo pratica-se.

Contudo, este alicerçar do modelo de gestão e esta prática do jogo acabam por entrar em crise a partir de inícios da década de 80 e a não motivar os professores, ao ponto de começar a ser comum o envio dos três nomes dos professores mais votados para o Ministro nomear um deles para Presidente do *conselho directivo*.

Na verdade, os professores estão a prescindir do direito de constituir listas para eleger os *conselhos directivos*.

Ora o que acontece, de facto, nesta altura, entre 1980 e 1986, é que chega a ser o Ministério da Educação, nalguns casos, a ver se força ou impõe Conselhos Directivos porque o próprio sistema estava a entrar em crise (Lima, 2002, p. 23).

Sem nos atrevermos a uma análise profunda que foge talvez do âmbito do nosso estudo, importa, contudo, perceber um pouco o porquê deste período de crise em que entrou este processo de democracia participativa nas escolas, onde os professores, como atores principais, começam a deixar de se sentir atraídos para participar neste processo de eleição do conselho diretivo e acabam por desmobilizar, pelo menos temporariamente.

Talvez não seja muito difícil entender onde se encontra o cerne da questão, atendendo a que se estava a pedir aos *conselhos directivos* que, por um lado, fossem representantes das escolas e dos professores uma vez que eram por estes eleitos, e por outro, o ME considerava-os como seus representantes nas escolas. Assim, aqueles que se poderiam sentir motivados para constituir listas para o *conselho directivo* acabam por ficar entre a “espada e a parede”, sob a pressão do ME e a pressão dos próprios professores que os elegem e, naturalmente, gera-se aqui um conflito de interesses, com a consequente desmobilização que se vai acentuando cada vez mais até 1986, altura da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE).

Quanto à participação de outros elementos da comunidade escolar na administração educativa, os sucessivos governos de pós-revolução procuravam atrair, embora timidamente, a participação de diferentes agentes na dinâmica de escola, nomeadamente os pais e encarregados de educação. Contudo, a necessidade em manter o centralismo na organização, ao que parece, não facilitou essa aproximação.

Esta dinâmica centralizadora era mantida e reforçada através da publicação de sucessivos normativos que definiam uniformemente, a partir do topo, novas competências para professores no âmbito dos conselhos pedagógicos e dos grupos disciplinares⁶, quanto a eventuais competências para pais e encarregados de educação e autarquias e, ao que parece, ainda se estava apenas pela retórica do discurso que começava a dar atenção a esses parceiros na comunidade escolar.

Através do Decreto-Lei n.º 735-A/75, de 21 de dezembro, tinha-se reconhecido aos pais e encarregados de educação alguns direitos, como o de serem apoiados na *criação de associações de pais e encarregados de educação*, ou então de manter

⁶ Ver a este propósito os normativos então publicados, Decreto-Lei n.º 579-T1/79, de 29 de dezembro, que regulamenta a profissionalização em exercício e os contratos plurianuais. O Decreto-Lei n.º 376/80, de 12 de setembro, considerando que por força do Decreto-Lei n.º 519-T1/79, de 29 de dezembro, a coordenação da profissionalização em exercício dos docentes caberá, a nível local, aos conselhos pedagógicos dos estabelecimentos de ensino, dá a necessidade proceder a alterações na sua composição e funções. Despacho 333/80, de 22 de setembro que regulamenta a atribuição de competências do delegado e subdelegado de grupo.

estreitos contactos de cooperação, das associações com os conselhos diretivos, nos termos do Artigo 38.º.

Com do Decreto-Lei 769-A/76, de 23 de outubro, parece que os encarregados de educação também não terão sido muito lembrados. Além de se referir no Artigo 28.º que os conselhos de turma ou ano que reúnam para efeitos disciplinares devem integrar *um representante dos encarregados de educação, este sem direito a voto deliberativo*, refere-se ainda que o conselho diretivo deverá manter *estreitos contactos de cooperação* com as associações de encarregados de educação (Artigo 52.º).

Embora a pouca atenção que se dá aos pais e encarregados de educação no Normativo que pretende repor a *disciplina indispensável para garantir o funcionamento* do sistema educativo, se possa considerar algo estranha, através da Lei n.º 7/77, de 1 de fevereiro, esse reconhecimento acaba por ser dado da seguinte forma, nos termos do n.º 2 do Artigo 1.º:

Às associações de pais e encarregados de educação referidas no número precedente, quando legal e democraticamente constituídas, é reconhecido o direito de dar parecer sobre as linhas gerais da política de educação nacional e da juventude e sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino, obrigatoriamente quanto às iniciativas legislativas relativas àqueles graus de ensino que revistam a forma de proposta de lei, e facultativamente nos restantes casos.

Demorou ainda algum tempo a regulamentação dos direitos que agora foram atribuídos, o que se concretizou através do Despacho Normativo n.º 122/79, de 22 de maio, onde as associações de pais e encarregados de educação passam a ter reuniões com o *conselho directivo, pelo menos uma vez por trimestre*. É também facultado às associações a possibilidade de assegurar *actividades culturais e desportivas e emitir parecer sobre o regulamento interno*. Podem participar, também, em algumas reuniões do Conselho Pedagógico, ainda que sem direito a voto.

Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 376/80, de 12 de setembro, vem alargar esse direito à generalidade das reuniões em que seja solicitada a participação dos pais ou encarregados de educação.

Neste contexto sociopolítico são cada vez mais as vozes que se fazem ouvir no sentido de ser elaborada uma *Lei de Bases do Sistema Educativo, cuja necessidade era cada vez mais consensualmente reconhecida* (Formosinho e Machado, 2000a, p. 39), embora nem todos defendam esta perspetiva. É o caso de Rui Grácio que, sem estar contra a que se elabore uma lei global que oriente a evolução do sistema educativo, tem sérias dúvidas acerca dos efeitos por ela produzidos.

Numa referência global à Lei Fundamental, enquanto prescritora também de linhas orientadoras na educação, à sua contextualização sociopolítica, Grácio (1985) descreve-a,

em muito tributária - preceitos acerca da educação e do ensino inclusive – da ofensiva popular que caracterizou os dois primeiros anos da “Revolução” e das contribuições, na Constituinte, (...); ora a Lei da revisão constitucional de 1982, consagra, em matéria de educação e ensino, o que se contém na versão de 1976. As alterações, sendo significativas (...) são alterações que não modificam o essencial. Dito de outro modo: a letra da lei, da Lei Fundamental permanece, enquanto se alterava significativamente a realidade do ensino, e bem assim o seu contexto político, social e cultural (p. 150).

Grácio (1985) justifica esta tomada de posição, com o que havia constatado na revisão da Lei Fundamental em 1982, onde como refere, a *Letra da Lei Fundamental* (de 1976) *permanece*, embora se tenham alterado os contextos políticos e sociais, daí ter assumido *um certo distanciamento quanto à urgência e à imperatividade de elaboração de uma Lei de Bases do Sistema Educativo* (p. 150), uma vez que entende que desta Lei fundamental se deve esperar mais do que um texto, por muito bem construído e *elegante* que seja.

Foram diversos os debates, a que aqui não podemos dar a devida atenção, dos diversos intervenientes no sistema educativo e também foram diversas as iniciativas legislativas conducentes a uma lei de bases do sistema educativo. De entre as razões que se apontavam, algumas eram bastante realistas, como sejam a necessidade de proceder a uma clarificação do sistema educativo, adequá-lo à nova Constituição da República, mas também procurar evitar que se tomassem medidas avulsas no sistema educativo e um pouco ao sabor dos diferentes governos resultantes de maiorias muito transitórias. Preconizava-se ainda que a aprovação de uma lei de bases do sistema educativo deveria resultar de amplo consenso, de modo a evitar-se o questionamento futuro de diferentes maiorias de quadrantes políticos diversos.

Finalmente, e resultante da congregação de diferentes projetos políticos, surge a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, que ficou conhecida como a nova Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)⁷⁷. Após este relativamente longo período de pós-revolução ficam finalmente estabelecidas as linhas orientadoras da estrutura e funcionamento do sistema educativo.

De acordo com a LBSE define-se que o sistema educativo se organiza, nos termos do Artigo 3.º, alíneas g) e l), de forma a:

⁷⁷ Embora tenha sido várias as alterações que esta Lei sofreu, através da Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto e Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, continua a manter-se o espírito da Lei de 1986, daí as referências.

Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes;

Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar (...);

Pela referência a estes dois princípios se verifica que a orientação para administração do sistema educativo deverá passar por desconcentração, descentralização, participação e práticas democráticas.

No que ao presente trabalho importa, a *Administração do sistema educativo*, através dos Artigos 43.º, 44.º e 45.º, são definidos os *Princípios gerais*, os *Níveis de administração*, a *Administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino*.

Concretiza-se assim, a orientação para a administração e gestão do sistema educativo, seja a nível central, regional e local, estabelecendo-se regras de participação de todos os intervenientes no processo, bem como a ligação à comunidade. Determina-se ainda, no que a este aspeto da administração e organização do sistema diz respeito, que sejam tomadas medidas com vista a adoção de diferentes formas de desconcentração a descentralização do sistema.

Aprovada que foi esta nova Lei de Bases, os governos subsequentes ficam agora com competência para promover e implementar as necessárias reformas do sistema educativo. Assim, e ainda no seguimento dos amplos debates que então se tinham estabelecido para chegar à LBSE, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo, entretanto instituída, propõe um *Projecto Global de Actividades*, promovendo e desenvolvendo estudos com vista à reorganização do Sistema Educativo.

É a partir daqui que se criam novas dinâmicas nas abordagens e estudos da organização educativa que antes se ficavam normalmente, pelos domínios jurídico e normativo, emergindo então,

novos rumos de desenvolvimento desses estudos. Os debates em torno da descentralização, da participação e da autonomia, as exigências da formação de professores e realizações como a “gestão democrática” incitam a novas abordagens da escola como organização (...) (Formosinho e Machado, 2000a, p. 41).

Entretanto, o debate em torno da necessidade de desburocratizar a Administração Pública e aproximar os serviços públicos às populações, promovendo a participação dos cidadãos acentua-se cada vez mais. Neste contexto de aceso debate na opinião pública, provavelmente devido ao aumento da quantidade de problemas a que era necessário dar resposta (que continuava a ser a mesma a partir do topo) o ME inicia

um processo de reformulação da sua orgânica, que passa pela desconcentração dos seus serviços.

Deste processo de desconcentração, ou talvez mais de descongestionamento, já tinha resultado na criação em 1980 das dezoito delegações da direção-geral de pessoal. A criação das direções regionais de educação surge um pouco mais tarde, através Decreto-Lei n.º 133/93, de 26 de abril, onde se assume no seu Artigo 13.º que são *serviços desconcentrados*.

Assim, a estrutura do ME⁸ passa a compreender serviços centrais, regionais e ainda os estabelecimentos de ensino, que poderemos chamar de locais.

Embora por vezes se procure associar esta criação das direções regionais⁹ à descentralização, na verdade, nesta nova orgânica, constata-se que sendo o diretor regional de educação

um inferior hierárquico em relação aos Serviços Centrais, dos quais depende, embora superior hierárquico em relação aos serviços locais que coordena. Estamos assim perante um processo de desconcentração, como forma de aumentar a eficiência da actividade da administração pública dentro do molde centralizado. De facto só poderíamos falar de descentralização se existissem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado e, portanto, não sujeitos ao poder de direcção do Estado, autónomas administrativamente e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais (idem, pp. 144-145).

Embora estes novos serviços se chamem regionais, na verdade não se conseguiu por esta altura caminhar para uma efetiva regionalização nesta reestruturação orgânica do ME, continuando a manter-se *as relações umbilicais com administração educacional dos centros ministeriais, e suas antenas regionais, o padrão corrente* (Lemos Pires, 1997, p. 60).

Se voltarmos novamente ao nível local, mais concretamente à forma como a LBSE consagra os princípios a que deve obedecer a administração e gestão das escolas (Artigo 45.º), reparamos que se procede à separação definitiva das funções de

⁸ O Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de Julho de 2011, determina uma nova estrutura ao ME agora denominado Ministério da Educação e Ciência (MEC), integra a definição das políticas dirigidas ao sistema educativo, ao ensino superior e à ciência.

⁹ Através do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência, o XIX Governo Constitucional, extingue as cinco Direcções Regionais de Educação, passando as suas atribuições a estar integradas na Direcção Geral da Administração Escolar. Este mesmo Normativo determina ainda através do seu Artigo 29.º, o funcionamento transitório destas Direcções Regionais até ao dia 31 de Dezembro de 2012.

Por alteração deste Normativo, através do Decreto-Lei n.º 266-G/2012 de 31 de dezembro, as atribuições das Direcções Regionais de Educação são integradas na Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE). Através do Decreto-Lei n.º 266-F/2012 de 31 de dezembro esta estrutura orgânica é dotada de cinco unidades orgânicas desconcentradas, com sede nos locais das anteriores Direcções Regionais de Educação e atribui-se direcção de cada uma a delegados regionais de educação.

administração e gestão, das funções de direção, embora não se pormenorize o papel a atribuir a cada uma destas componentes

Ainda de acordo com os Artigos 43.º e 45.º da LBSE devem ser chamados a participar na direção e administração das escolas todos os interessados, desde os professores, os pais, os alunos, o pessoal não docente, as autarquias e ainda os interesses socioeconómicos, culturais ou científicos da região, institucionalizando assim a interação que deverá existir entre a escola e a comunidade onde ela se insere.

Embora se aponte aqui para a participação dos agentes locais, nomeadamente as autarquias, na verdade o que se vem a constatar é que o campo autónomo das escolas continua restringido pela teia de normativos internos, nomeadamente as “circulares” que restringem o *campo de actuação autónoma das escolas* (Lemos Pires, 1997, p. 61).

Ao que parece, tem sido difícil avançar para a emancipação e para a diferenciação na base da autonomia, não se conseguindo assim superar *o paternalismo, a burocratização, o centralismo, a dependência de uma cultura de regulamentos e circulares* (Martins, 2006, p. 50).

Quanto ao principal representante dos interesses locais, a autarquia, Lemos Pires (1997) refere a propósito:

Tem estado a entidade municipal arredada das parcerias determinativas da decisão política que ao colectivo importa (...). Sendo pela sua natureza e localização, um dos parceiros melhor posicionados para a participação directa e legitimada no desenho e na execução da arquitectura escolar, e suas dinâmicas evolutivas, está arredada do seu governo, como se à “polis” não pertencesse (...) (p. 61).

Verifica-se assim que, embora a LBSE a que nos referimos tenha procurado institucionalizar a participação da comunidade local, o que se vem a verificar nos anos subsequentes é que os principais interlocutores se têm mantido relativamente arredados da vida das escolas. Talvez assim se entendam melhor algumas das dificuldades que foram persistindo ao longo das últimas décadas, quando se fala da participação das entidades locais na direção e administração das organizações escolares.

3. Escola pública e autonomia

3.1. A singularidade do projeto na escola pública

Quando falamos de escola pública, referimo-nos à organização educativa que depende diretamente dos governos para funcionar e que utiliza para se organizar as mesmas regras aplicáveis às restantes escolas na dependência do Estado.

Neste contexto, Lima (2011c) aponta-nos a escola enquanto objeto de estudo,

como organização formal e acção organizada (...) típica da modernidade organizada e do projeto político de controlo estatal sobre a produção de educação escolar em grande escala, sob uma agenda específica de formalização e racionalização (p. 148).

Todavia, mesmo tendo em consideração esta perspetiva de escola, cuja base funcional assenta num sistema altamente regulamentado, não pode assumir-se que não haja singularidade ou diferenciação entre organizações educativas. Assim, a escola ou agrupamento de escolas, enquanto unidade organizacional de nível local, terá uma imagem que depende *da procura permanente daquilo que se pretende que seja, do que se quer fazer, do que se espera dela enquanto serviço prestado por uma instituição pública* (Llavador e Alonso, 2001, p. 76) na construção do seu PE.

Enquanto organização de carácter local, mesmo que pública, o seu funcionamento não passa simplesmente pelo cumprimento absoluto e neutro de todas as regras que lhe são determinadas pelos diferentes grupos de pressão, governos ou outros, antes, vai passar pela construção da sua individualidade.

Os pais e os alunos devem sentir que pertencem a uma comunidade escolar que se constrói naturalmente pela participação, numa perspetiva de aprofundar as exigências da democracia, sobre o direito e o dever de participação, tal como refere Guerra (2002): *A democracia não é uma utopia. É uma realidade viva que construímos cada dia, todos juntos. As atitudes democráticas aprendem-se exercitando-as, não ouvindo falar sobre elas* (p. 166). Apenas assim será possível então que a escola construa a sua individualidade, embora seja de reconhecer que o seu funcionamento é normalmente débil e as lógicas externas tornam-na mais débil, contudo, é também verificável que o *simples aumento de participação da população nas instâncias da escola, por si só, já pode provocar avanços na direção de uma educação mais democrática* (Souza, 2003, p. 18).

Apenas no exercício de participação democrática é possível à escola responder às pressões ou exigências ditas sociais que poderão incluir-se nos intercâmbios estabelecidos entre a escola e a comunidade local. Todavia, para que a escola consiga afirmar-se na individualidade local não pode responder a todas essas exigências, como referem Llavador e Alonso (2001), *a instituição estaria a ceder e a conformar-se perante outras pressões, de carácter cultural e político, que transcendem o económico* (p. 77).

Por outro lado, ao ceder a exigências de determinados grupos estaria a ceder a uns em detrimento de outros, eventualmente com menos capacidade de pressão, ou mesmo daqueles que não conseguem expressar as suas exigências. Assim, não cedendo às pressões mas ao mesmo tempo não se mantendo autista face às culturas e saberes locais, pode contrapor-se talvez uma terceira via:

Uma organização escolar que opta pelas parcerias como postura social dominante é uma organização aberta ao eco-sistema local, acolhedora e respeitadora da acção consequente de outros actores no interior do campo da educação escolar (Azevedo, 1995, p. 91).

Independentemente da capacidade que a organização escolar possua para resistir às pressões dos diferentes grupos, enquanto entidade dinâmica não pode deixar de responder evolutivamente através de novas práticas que entretanto produza,

obrigando a escola a ser outra coisa, ou a sê-lo de outro modo, de forma a restabelecer a correspondência entre as suas actuações e aquilo que a comunidade escolar solicita ou espera da instituição em cada momento (Llavador e Alonso, 2001, p. 77).

A chamada *consciência de escola*, que cada uma das organizações de carácter público é capaz de produzir está intimamente associada à comunidade onde se insere, beneficiando ou não dos instrumentos locais de carácter económico, bem como dos instrumentos culturais que estejam disponíveis que deverão ajudar a definir a singularidade da escola, numa assunção de autonomia. Já em 1995 Azevedo referia que *estávamos perante uma escola que é responsável perante os cidadãos, estando ao seu serviço, recebe-os tais quais eles são, na sua diversidade, (...) dialoga sobre os projectos futuros e preocupa-se com a inserção social dos jovens que dela vão saindo* (Azevedo, 1995, p. 92).

Assim, esta singularidade da imagem que a escola pública constrói, não pode dissociar-se o facto de, enquanto escola pública, ter condições para assumir a pluralidade de opiniões e ideologias evitando-se deste modo que o seu projeto obedeça a quaisquer tipos de sectarismos sejam eles políticos, económicos, sociais ou outros.

Perante a particularidade dos contextos locais de que é depositária e da situação do presente, cada escola deverá projetar-se no futuro, tal como implica a própria noção de projeto, através de procedimentos que facilitem o aumento da coesão entre os elementos da comunidade escolar.

Conforme o tipo de ação que se concretize para dar resposta a diferentes problemáticas e prosseguir objetivos diversos, assim se vai atribuir mais ou menos valor a cada uma das ações empreendidas, conforme a comunidade local reconhece ou não o valor educativo da resposta na concretização de conhecimento.

Então parece que se torna visível que a contribuição positiva da educação escolar *para o desenvolvimento real e concreto das comunidades locais, das pessoas concretas, depende da sua própria capacidade e determinação em descer do enorme pedestal elitista* (idem, p. 92). O valor que se atribui ao projeto que se constroi dependerá do valor educativo que for atribuído pela comunidade a cada uma das ações que ele concretize.

Assim, o desenvolvimento de processos estará naturalmente associado às respostas que se concretizam para os problemas identificados localmente e reconhecidos pela diversidade da comunidade escolar.

Para que se concretize a autonomia através da construção do PE, torna-se necessário que este seja fator decisivo para a melhoria do serviço público de educação de acordo com o contexto local onde se desenvolve tal projeto, tal como refere Martins (2006):

Temos de compreender que dotar as escolas de uma autonomia autêntica significa contribuir para que a liderança, o projecto educativo, a comunidade escolar e a qualidade se afirmem como indutores de melhores aprendizagens, de melhor desenvolvimento pessoal e social e de mais coesão (p. 49).

Então na construção e desenvolvimento de ações inerentes ao PE, a escola pública não só tem que aceitar a norma que é imposta mas também e especialmente deverá ter *a capacidade para recriar essa norma e assumi-la como própria, que resume o principal propósito de toda a educação* (Llavador e Alonso, 2001, p. 79), caminhando para a autonomia numa base de complementaridade com a heteronomia.

Reassumindo assim as normas, o PE permitirá encontrar respostas para os problemas identificados através de ações que poderão ser avaliadas por quem se sentir com legitimidade para tal, no âmbito da comunidade escolar e numa assunção de responsabilidades.

Será este caminhar para a autonomia, através de um projeto singular e concreto no âmbito particular de cada escola na base de uma interpretação e assunção pela organização das possibilidades de autonomia, que a escola pública possibilita. São estes contextos que conferem singularidade ao PE da escola pública.

3.2. A comunidade educativa na escola pública

Para melhor se perspetivar o enquadramento em que os contratos de autonomia foram implementados, parece-nos ser importante contextualizar a escola pública, cuja reformas não têm, de todo, posto em causa, no seu carácter centralista e revelador do papel que o Estado tem sucessivamente desempenhado, embora tentando, ao mesmo tempo, criar margens de autonomia no sistema.

Neste contexto, importa esclarecer um pouco o conceito de comunidade educativa no âmbito de uma democracia participativa para que, de alguma forma, se possa também entender qual a margem de autonomia de que as escolas públicas beneficiam para desenvolver o seu PE.

Importa partir do pressuposto de que a escola apenas faz sentido se estiver ao serviço dos seus utilizadores e, como tal, da comunidade local onde está inserida.

Iniciamos por aqui uma vez que nem sempre os seus principais utilizadores são os mais empenhados na sua otimização, daí, nos parecer importante perceber quem são os interessados em construir um PE na escola.

Daí a pergunta: *Quem somos?*

Talvez na procura de uma resposta à questão colocada, surge o conceito de comunidade escolar que, na atualidade, está perfeitamente inserido no vocabulário das escolas. Nesta sequência de procura de uma maior abrangência inclusiva, a *ideia de comunidade escolar entendida como uma proposta de superação da estrutura corporativa das escolas* (Carvalho, 1993, p. 6) acaba por se revelar de importância decisiva quando pensamos na construção do PE da escola.

Contudo, se procurarmos o significado de comunidade na realidade portuguesa, acabamos por constatar que:

Uma comunidade implica, com efeito, a existência de laços de vizinhança, de uma partilha afectiva e intencional de objectivos, de preocupações e de valores que lhe confirmam uma solidariedade interna capaz de dispensar a existência de disposições regulamentares prévias (Carvalho, 1993, p. 6).

Pelo que temos observado e o que vamos constatando, relativamente à existência funcional desta comunidade na escola pública portuguesa, poderá talvez afirmar-se que o caminho a percorrer se tem revelado muito longo. Face ao constatável, será todavia de perguntar se essa tal escola pública tem permitido que essa comunidade escolar se institua funcionalmente, ou se simplesmente se tem procurado instituir esta comunidade por via legislativa, independentemente da sua (in)existência efetiva.

No que diz respeito à participação dos alunos, normalmente é realizada com representatividade elevada, seja ao nível da sua representação em diferentes órgãos da escola, seja na eleição das associações que os representam.

No que diz respeito à participação dos pais, por exemplo nas votações para eleger os seus representantes em diferentes órgãos, Guerra (2002) verificou que essa participação é escassa, apontando diferentes causas para essa fraca adesão:

- . *Os pais têm que se deslocar à escola para realizar a votação (...).*
- . *Nos estabelecimentos de ensino secundário, a presença dos pais na escola não é bem vista pelos alunos.*
- . *Há quem pense que (...) os pais se limitam a ultrapassar a responsabilidade e a autonomia dos filhos (...).*
- . *As dificuldades de reunião (...).*
- . *Por vezes, os professores não vêem com bons olhos a presença dos pais na escola (...).*
- . *Os pais devem solicitar licença nos lugares de trabalho (...).*
- . *As lutas entre membros das associações de pais e os que não estão filiados (...)* (pp. 174-175).

Outros investigadores apontam mesmo razões de ordem cultural para justificar a fraca adesão das famílias à participação nos órgãos de gestão da escola pública: *as famílias não estão habituadas a participar na gestão dos espaços escolares e não revelam ter grande disponibilidade para oferecerem trabalho voluntário à escola* (Marques, 2001, p. 73). Este investigador destaca ainda outro aspeto para a baixa participação das famílias, ao referir que *as escolas estão distantes dos pais e tornam-se difíceis de alcançar, uma vez que estão organizadas de uma forma que as afasta das famílias e têm uma cultura que as impede de responderem às necessidades das famílias* (idem, p. 29).

Na verdade, a escola pública portuguesa tem, por tradição, a tarefa de pensar e fazer pedagogia, normalmente de costas voltadas para um dos principais interessados, as famílias, numa perspetiva burocrática de que tudo está normativamente decidido.

No que se respeita à participação dos municípios, ou ausência dela, verifica-se algo idêntico ao que referimos com as famílias, a falta de capacidade ou motivação política para sustentar os custos educativos, que se reporta ainda ao período liberal da I

República e ao Estado Novo numa *carência crónica de recursos dos municípios para poder suportar esses encargos que lhe entregaram* (Sousa Fernandes, 1995, p. 53).

Nas últimas décadas, o que se tem verificado é que os municípios continuam a ter competências que em pouco ultrapassam o regime anterior; as autarquias continuam a ser vista apenas como responsáveis financeiros de equipamentos, transporte e apoio socioeducativo. Independentemente das resistências políticas e culturais que possam ainda existir relativamente a uma maior intervenção efetivados municípios na escola pública, ao que parece as vantagens são diversas, desde as técnicas até às políticas. Estas vantagens resultam da descentralização em geral, como a proximidade, a previsibilidade e a maior flexibilidade da administração perante os administrados. Sousa Fernandes (1995) refere ainda que:

A estas crescem razões políticas que mesmo sem as anteriores são hoje inerentes à natureza do Estado democrático. Elas consistem no facto de a descentralização ser a forma de dar conteúdo substancial à participação dos cidadãos na democracia (p. 59).

Contudo, se for pretensão real do Estado que escola caminhe para a autonomia na direção dos interesses dos seus membros enquanto comunidade local, no âmbito de uma escola democrática, então esta deverá ser entendida como:

Localizada num dado espaço, que inclui relações de poder, numa organização temporal, que no âmbito escolar normalmente é um tanto limitada e segmentada, com formas próprias de gestão e de tomada de decisões, a instituição escolar constrói, por suas próprias vias, as alternativas para solução dos seus problemas das mais diferentes fontes que se lhe apresentam. A esse procedimento pode-se atribuir a denominação de autonomia (Souza, 2003, p. 45).

Assim, se a autonomia se constitui como pressuposto fundamental de um PE de escola, essa tal autonomia terá de ser desejada e partilhada por uma comunidade educativa que apenas existirá se o espírito descentralizador se acentuar, repensando

o modelo de regulação da educação, tomando os professores, os pais, os representantes políticos das comunidades locais e os seus mais relevantes actores sociais como os principais agentes dessa regulação (Azevedo, 2007, p. 3).

Pode considerar-se, pelo que referem alguns investigadores, que, neste alongar das últimas décadas, a escola pública tem apontado para a articulação de alguns princípios ou pressupostos:

Assim, a partir de princípios gerais, como a valorização da comunidade local e a desconcentração dos serviços administrativos, procedeu-se, passo a passo, à recomposição das hierarquias, introduziram-se novos níveis de coordenação/autoridade e multiplicaram-se as instâncias e os momentos de regulação e supervisão, tendentes a credibilizar o sector junto da opinião pública. Em nome da participação, adoptaram-se e disseminaram-se os projectos, no pressuposto de assim travar uma gestão burocrática e dar voz a um maior número de actores (Fontoura, 2008, p. 25)

Desta forma, estaremos então a considerar uma regulação local que deverá conjugar-se e estruturar-se de acordo com as orientações da regulação nacional promovida pelo Estado, sob pena de cairmos na ineficácia. O facto de se terem criado estruturas de participação nos órgãos de governo da escola pública, promovendo atitudes democráticas, é revelador de uma aposta eventualmente mais próxima da comunidade local. Contudo, a criação das estruturas não garante os comportamentos democráticos. A transformação de uma gestão centralizada e autocrática da escola pública torna-se complexa e difícil porque interfere na linguagem, nas atitudes e nas práticas. Guerra (2002) refere-se-lhe desta forma:

- a) *O discurso sobre a democracia é o mais fácil de incorporar. A linguagem é modificada e adapta-se às novas exigências (...). O perigo está em serem apenas ideias e conceitos ociosos, nunca chegando a ser realidade.*
- b) *As atitudes democráticas não são fáceis de cultivar, já que exigem transparência de propósitos, (...). Não aparecem nos membros da comunidade educativa por decreto.*
- c) *A estrutura é um requisito imprescindível para garantir o bom funcionamento democrático. Um requisito imprescindível mas insuficiente e não determinante (p. 171).*

Porém, este caminho não aponta apenas para fracassos ou apenas para sucessos, antes haverá necessidade de que as práticas que se realizam estejam cada vez mais em concordância com os discursos acerca da democracia escolar.

Ao apostar-se numa regulação local mais acentuada, estamos naturalmente a apostar mais nos atores locais, pois são estes que, *através da sua capacidade de mobilização, dinamizam a procura social e local de educação e que podem acompanhar e controlar o desempenho da oferta educacional* (Azevedo, 2007, p. 4). Esta regulação local irá naturalmente implicar a transferência de competências e responsabilidades para que faça sentido a existência dessa tal comunidade educativa.

Nesta ideia de comunidade educativa tem-se assistido a uma crescente atenção e valorização da relação *com outros actores do contexto educativo, nomeadamente o dos professores/escola com os pais dos alunos* (Pedro, 1999, p. 111). Além da necessidade de trazer os pais para a escola e de promover um reordenamento do edifício legislativo, revela-se também da maior importância trazer o poder político local para a comunidade escolar. Assim, para conseguir definitivamente uma presença participativa das autarquias parece estar também na altura de *transferir para os municípios mais competências em matéria de educação escolar e de aprendizagem ao longo da vida* (Azevedo, 2007, p. 11).

Contudo, esta conectividade local deverá estender-se, alargar-se e flexibilizar-se, sendo fundamental que se participe,

quer nos jogos de interesse quer na entreaajuda, quer na mobilização dos cidadãos em prol do bem comum (pais, famílias, jovens, professores, autarquias, empresas, associações, museus, centros de saúde, bibliotecas, fundações etc). A participação dos actores em presença e a regulação autónoma, local, sócio-comunitária, formal (...) e informal (...) constituem um dos esteios para a melhoria da qualidade da educação, em coerência com as orientações políticas nacionais e a intervenção reguladora do Estado (idem, pp. 4-5).

Baseando-nos mais uma vez na ideia de compromisso, cada vez se torna mais necessário que todos se envolvam na complexa tarefa da educação.

Assumido de forma mais direta, ou não, na realidade,

o ensino é, e tem de ser, uma actividade de natureza cooperativa e solidária entre os diversos agentes sociais a quem a elaboração do projecto lhes permitirá retomar a voz no tranquilo espaço escolar (...); de facto, ao fazê-lo, estão em condições de abordar em termos mais precisos os problemas educativos que respondem aos seus interesses diversificados e, portanto, no caminho certo para adoptar soluções adequadas, através das quais sentir-se-ão comprometidos e, como tal, co-responsáveis (Llavador e Alonso, 2001, p. 78).

Será então, a nosso ver, este conjunto de interações e comprometimentos que contribuirão de forma decisiva para a constituição da dita comunidade escolar ou educativa, que se poderá chamar de comunidade global que deverá ser a responsável pelos amplos e necessários consensos na definição dos princípios de ordem cultural e social, na definição do ideal de escola que se deseja, dentro de um quadro legal estabelecido, o seu PE.

Se nesta comunidade seguirmos *um método baseado na cidadania, no primado da lei, na participação de todos e no exercício da liberdade individual e dos direitos fundamentais segundo regras comumente aceites* (Martins, 2006, p. 51), dentro do usufruto pleno da sua autonomia, esta escola tem condições para, num âmbito mais restrito, elaborar o seu projeto pedagógico, onde já nos parece que essa comunidade poderá e deverá ser mais restrita. Será então esta comunidade mais restrita e interior à escola que, fundamentadamente, irá estabelecer e procurar atingir objetivos concretos como sejam o aumento dos índices de sucesso educativo, a participação em atividades extracurriculares, entre outros.

Restará, para que esta autonomia tenha futuro, que os sucessos e os fracassos sejam corretamente avaliados, no âmbito da operacionalização e monitorização do seu PE.

4. Dinâmicas organizacionais e políticas educativas

4.1. A aproximação à autonomia nas escolas do ensino básico e secundário

Independentemente das razões que assistem a cada um, todos consideramos que o caminho para a autonomia das escolas tem sido longo e que, pese embora qualquer processo de inovação implicar e, por vezes, esbarrar nas resistências dos seus atores, também não é menos verdade que essa resistência acaba por servir de justificação para a inoperância, para a lentidão nos processos de implementação de medidas políticas.

Parece evidente que, independentemente das resistências que sempre se colocam a qualquer inovação, o facto de se continuar a perspetivar a *mudança pelo lado da resistência corporativa dos professores, ao mesmo tempo em que essa (...) concepção de mudança só é possível pela imposição normativa*, parece ser evidente que essa mudança será sempre *de efeitos positivos duvidosos*, porque continuamos a não deixar *emergir a diversidade nos modos de pensar e fazer escola* (Formosinho e Machado, 2000c, p. 117).

Efetivamente, quando olhamos para trás, o caminho normativo que tem sido percorrido com vista à implementação da autonomia é longo, mesmo se considerarmos apenas como linha de partida nesta caminhada o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro.

Se quisermos recuar ainda um pouco mais, a uma primeira passagem pelos caminhos da autonomia na Escola Portuguesa, o vislumbre surge na Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), onde o termo autonomia apenas surge associado aos estabelecimentos de ensino superior e enquadrado na *Administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino*, nos termos do Artigo 45.º.

Contudo, os princípios orientadores que aqui são apontados para a futura organização do sistema educativo nos níveis não superiores apontam já para uma futura delimitação de níveis de competências.

No âmbito da administração do sistema educativo, previa-se então nesta Lei, através do seu Artigo 43.º, a necessidade de dotar o sistema de estruturas de *âmbito nacional, regional autónomo, regional e local*, preconizando-se assim *formas de descentralização e de desconcentração dos serviços*. Previa-se igualmente que caberia

ao Estado, através do ministério responsável, o papel de coordenar e garantir a eficácia do sistema.

Neste contexto de aproximação à autonomia, no início da década de 80 do século XX já se tinham criado as delegações da Direção-Geral de Pessoal, localizadas nas capitais de distrito¹⁰ que tinham competências delegadas, funcionando assim como polos de *desconcentração de serviços* e contribuindo para *descongestionar os serviços* (Formosinho e Machado, 2000b, p. 93). Sequencialmente, acaba por ser apenas no início da década de 90 do mesmo século, que vêm a ser criadas as direções regionais de educação, as quais se *constituem como serviços desconcentrados*¹¹.

Se por um lado se pode afirmar que desde os inícios da década de 80 se vinha a notar por parte da Administração Educativa, alguma vontade de fugir à tomada de decisões a nível central com vista a uma aplicação uniformizada, a verdade é que, como referem Formosinho e Machado (2000b):

Estamos, assim, perante um processo de desconcentração, como forma de aumentar a eficiência da actividade de administração pública dentro do molde centralizado. Na verdade, apesar de as Direcções de Educação criadas se denominarem “regionais”, a regionalização do ensino, assim como a regionalização da administração do território, tem esbarrado sempre com fortes resistências (...) (p. 93).

Se no início dos anos oitenta parecia haver já alguma vontade de promover a descentralização ou desconcentração por parte da Administração Educativa, o mesmo parece não se verificar da parte dos diferentes atores educativos, pelo menos por esta altura. Em cada escola vem a notar-se uma mobilização acentuada, no âmbito da problemática induzida pela Reforma do Sistema Educativo, de certa forma impulsionada pelo trabalho e discussão produzidos pela então Comissão de Reforma do Sistema Educativo. Os impulsos mais concretos à autonomia das escolas apenas viriam a surgir através da publicação do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, o qual veio a ser conhecido como o “Diploma da Autonomia”.

Afirma-se, então, no preâmbulo deste Decreto-Lei, que costuma ser considerado o marco histórico da autonomia, que é pretensão *redimensionar o perfil de actuação* das escolas do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário, *nos planos cultural,*

¹⁰ As delegações da Direção-Geral de Pessoal, foram criadas através do Decreto-Lei n.º 259-A/80, de 6 de agosto. Vêm a funcionar nas capitais dos dezoito distritos, com competências delegadas por Despacho de 17 de março de 1981 da Direção-Geral.

¹¹ Nos termos do n.º 2 do Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 133/93, de 26 de abril, que altera a estrutura interna do Ministério de Educação, no que é defendido no seu preâmbulo como uma resposta às novas condições de autonomia das escolas, impostas pelo Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, bem como pelo novo regime jurídico de direção, administração e gestão escolar previsto no Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio.

pedagógico, administrativo e financeiro, considerando-se ainda como factor preponderante o reforço da autonomia da escola.

Refere-se também, ainda no preâmbulo deste Decreto-Lei que, a *autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um projecto educativo próprio* e que essa autonomia se exerce *através de competências próprias em vários domínios.*

No Artigo 2.º do diploma em referência, reforça-se a definição baseada na construção participada do PE, com *formulação de prioridades de desenvolvimento pedagógico, em planos anuais de actividades e na elaboração de regulamentos internos.*

Refere-se também neste artigo, que a autonomia se desenvolve *nos planos cultural, pedagógico e administrativo.*

Ainda neste normativo, através dos seus Capítulos II, III e IV, estabelece-se o conteúdo e competências da *Autonomia cultural*, da *Autonomia pedagógica* e da *Autonomia administrativa escolar*, respetivamente.

Como o próprio diploma refere foi, assim, estabelecido um *quadro orientador da autonomia da escola genérico e flexível*, que deixou a autonomia à espera da concretização das condições previstas no seu Artigo 27.º, como sejam os recursos e a formação *para o exercício pleno da autonomia.*

4.2. Avanços e recuos na redefinição do papel do Estado

Com o suporte resultante da publicação do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, foi pela primeira vez possível desenvolver em Portugal políticas educativas locais de carácter diferenciado, na procura de soluções para problemas diversificados e contextualizados.

Este diploma teve reflexos

nas práticas diferenciadas de autonomia que cada escola conseguiu concretizar, muitas vezes induzidas de forma indirecta por mecanismos condicionadores do financiamento de projectos a que se candidatava, e desembocou no desenvolvimento de políticas de territorialização (Formosinho e Machado, 2000b, p. 94).

Neste novo paradigma, às necessidades locais são também associadas estratégias locais

para as causas educativas, sejam elas nacionais ou locais, faz deslocar o debate para as ideias de autonomia e de contratualização, em que o paradigma da territorialização das políticas educativas serve a necessidade de redefinição do papel do Estado na Educação, entendido como devendo ser mais de regulação e de estruturação (idem).

Esta ideia de territorialização que se vinha fundamentando em necessidades contextualizadas advinha também da necessidade de continuar a manter acesa a chama do discurso governativo sobre a autonomia das escolas que,

por um lado visava mobilizar os actores sociais para a mudança, mas que, por outro lado, se desenvolvia num contexto conservador, dominado por uma administração burocrática e centralizada (Barroso, 2006, p. 25).

Em termos práticos, através de projetos pontuais, resolviam-se alguns problemas. Contudo, a questão da autonomia reforçada, aquela que efetivamente seria necessária para as escolas, deveria passar pela transferência de competências e recursos dos níveis superiores da administração.

Em estudo efetuado em cinco países da Europa¹², Maroy (2009a) refere que, aproximadamente nos últimos vinte anos, se tem observado evoluções significativas nos modos de regulação institucional; frequentemente foi produzida legislação que originou reformas nesses mesmos países, todavia, Portugal é, no conjunto dos países estudados, o que mostrou menos evolução nesta área.

Na verdade tem havido por parte dos diversos países uma procura de alternativas à falência dos modelos de regulação, burocrático e profissional, onde, por vezes, se conjuga e combina a regulação do “*estado burocrático e administrativo*” com uma regulação “*profissional, corporativa e pedagógica*” (Barroso, 2006). Em Portugal a produção legislativa não é o que tem faltado, uma vez que a administração central tem vindo a implementar diversas reformas do sistema educativo com vista a resolver alguns problemas. Porém, quando pretendemos comparar o sistema educativo português com o de outros países europeus, verifica-se que este se tem *caracterizado por uma centralização e burocratização excessivas* (Costa, Martins e Abelha, 2008, p. 57).

Embora, como se referiu anteriormente, tenha havido evolução no sentido da descentralização, as diferenças são muito substanciais quanto à evolução das reformas estruturais nos diferentes países. Enquanto a Bélgica e a Inglaterra são os países que mais se distanciaram deste modelo (burocrático-profissional), a França e Portugal são os que ainda hoje estão mais próximos (Maroy, 2009b).

Para que se verifique efetivamente uma redefinição do papel do Estado na escola pública do país, em termos de concretização do reforço da autonomia das escolas, Barroso (2006) entende que este reforço de autonomia se deverá realizar através do que

¹² O estudo em referência, *Convergences and hybridization of educational policies around “post-bureaucratic” models of regulation*, incidiu em cinco países europeus (Bélgica, Inglaterra, França, Hungria e Portugal).

identifica como um *tríplice movimento, com várias cambiantes e amplitudes: delegação de competências e recursos; individualização de percursos escolares; horizontalização das dependências* (p. 24).

Concretizando um pouco cada um destes três vértices do reforço da autonomia, haveria então necessidade de, no caso da:

- . *delegação de competências e recursos* – descentralizar através da transferência de competências e recursos da administração central, regional ou local para as escolas;

- . *individualização de percursos escolares* – o PE nacional passar a estar contextualizado ao nível da escola, seja com adaptações ou até a construção de um PE próprio;

- . *horizontalização das dependências* – aumentarem as interdependências com a comunidade local e com as outras escolas do mesmo território, diminuindo a dependência vertical em relação à administração educativa.

A esta perspetiva de reforço da autonomia consubstanciada na necessidade de resposta a problemas e circunstâncias locais, o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro não conseguiu dar resposta na generalidade das escolas e, ainda menos, nas escolas do primeiro ciclo e do pré-escolar, acabando por se manter um pouco a dimensão simbólica da autonomia. É conveniente lembrar que este Normativo se identificou muito tempo como o diploma da autonomia contudo, ao que nos parece, continuou a vigorar a administração centralizada e burocrática.

Dar uma resposta efetiva à necessidade de reforço da autonomia, continuar a alimentar a retórica governativa, ou responder de forma mais eficaz a uma nova disponibilidade de meios e recursos, terão sido razões que impeliram a concretização de um novo modelo de ordenamento jurídico da direção, administração e gestão das escolas, abrangendo todos os níveis de ensino. Estamos a referir-nos à publicação do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio.

Efetivamente, reafirma-se no preâmbulo deste Diploma que, além da necessidade já prevista de alteração dos modelos de gestão em vigor, *a reforma do sistema educativo pressupõe uma inserção da escola na estrutura da administração educacional que obriga à transferência de poderes de decisão para o plano local*. Reforçam-se ainda, através deste preâmbulo, as medidas previstas no Decreto-Lei n.º 43/89 de 3 de fevereiro, *garantindo particular relevância à escola como entidade decisiva nos planos cultural, pedagógico, administrativo e financeiro e conferindo-lhe nessas vertentes vasta autonomia*.

Além destas intenções que são apontadas no preâmbulo, concretiza-se no corpo do Diploma, a existência de um órgão de direção (*Conselho de escola*), o qual apela a uma ampla participação da comunidade educativa, que passa pela representação dos alunos do ensino secundário, dos pais, pessoal não docente, câmara municipal, interesses socioeconómicos e interesses culturais da região.

A este conselho são atribuídas amplas funções e competências, que passam pela eleição do diretor executivo, aprovação de regulamento interno, orçamento, plano de atividades e PE, entre outras que, se pretende, venham a concretizar a autonomia das escolas.

Se munidos destes dois Diplomas, anteriormente referidos, se poderia afirmar que teríamos condições para que, no âmbito da Reforma do Sistema Educativo, a autonomia das escolas pudesse avançar de forma definitiva, tal como já referia Lima (1995), *a autonomia surgia como um corolário da descentralização, no sentido de uma devolução de poderes e não de uma mera delegação de poderes* (p. 35).

Contudo, o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio acaba por ser aplicado apenas em regime experimental em cerca de trinta escolas, nunca se vindo a generalizar, talvez devido a mudanças de estratégia política, ou mesmo fruto de resistências diversas dentro da própria Administração Educativa. A este propósito Lima (1995) referia que:

A gestão política da reforma é uma gestão enviesada (...), as regras do jogo foram fortemente alteradas e a gestão política desta reforma reorientou-se e subordinou-se a novos paradigmas, a novas preocupações.

Deste ponto de vista, sou extremamente crítico relativamente à implementação e ao Decreto-Lei n.º 172 de 91 (p. 35).

Embora sem nos querermos alongar em demasia nesta retórica de prolongamentos sucessivos, à implementação do regime de autonomia previsto no Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, também Barroso (2001) se lhe refere da seguinte forma:

A novidade e complexidade das mudanças em curso, interdependência das ações a desenvolver (da responsabilidade de diferentes actores), a diversidade de situações existentes nas escolas e regiões, a manifestação de focos de resistência nas autarquias e nas escolas aconselhariam à adopção de dispositivos de regulação, recursos e calendários adequados. Tal não se verificou (...) (p. 13)

Mesmo em aplicação experimental, ao que parece, continuou a apostar-se por parte da Administração educativa em posturas que em pouco ajudavam a implementar a autonomia: *As práticas desta, em vez de serem diferenciadas, como se esperaria, continuaram a ser centralizadas* (Formosinho e Machado, 2000b, p. 95).

Contudo, pese embora os recuos, as iniciativas locais diferenciadoras acabaram por não parar vindo a ser desenvolvidas sob diversas formas. No âmbito dos incentivos à qualidade na educação são então lançados pelo ME alguns programas, como sejam o *Projecto de Escolas Isoladas*, os *Territórios de Intervenção Prioritária*, o *Programa Educação Intercultural*, o *Programa Educação para Todos – PEPT 2000*, os *Centros de Recursos*, os *Centros de Formação de Associação de Escolas*, entre outros.

Entretanto, o Conselho de Acompanhamento e Avaliação, constituído com o objetivo de acompanhar a implementação deste modelo de direção, administração e gestão, acaba por deixar algumas recomendações onde, além de referir que a *rede experimental deverá manter-se em 1996/97*, sugere a *introdução de alguma maleabilidade*, sendo de destacar ainda:

Como conclusão e recomendação final, importa sublinhar que as orientações preconizadas no presente relatório, no sentido de uma descentralização estatal e de uma correspondente maior autonomia para as escolas, não poderão ser entendidas como o “abandono” destas por parte da administração educativa. Pelo contrário, o seu apoio terá de ser incrementado, designadamente para que sejam rapidamente eliminadas as fortes assimetrias existentes nas condições de funcionamento das escolas, de modo que todas possam usufruir, igualmente, dos benefícios de uma verdadeira autonomia (p. 91).

Embora não saibamos exatamente qual o efeito desta última recomendação, o certo é que através do Despacho n.º 130/ME/96, o ME solicita a João Barroso um estudo prévio com vista a *identificar os princípios que devem orientar o processo de transferência de competências nos domínios pedagógico administrativo e financeiro às escolas, no quadro do reforço dos seus níveis de autonomia*.

Viriam a estar assim lançados os alicerces do que seria o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio que seria identificado como *Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos*. Trazia como novidade a autonomia a que cada escola poderia aceder na base de um modelo contratual.

Pese embora alguma profusão legislativa a que fomos assistindo na procura de respostas à falência dos modelos em vigor, ou na procura de formas diferentes de regulação do sistema educativo e da escola pública, na verdade, mesmo tendo em conta as particularidades nacionais, segundo Maroy (2009a), o modelo burocrático-profissional ainda está presente em todos os países estudados¹³.

¹³ Referimo-nos ao conjunto dos cinco países já indicados e incluídos no estudo, onde se inclui Portugal.

4.3. A tendência para a lógica do gerencialismo empresarial no sistema público de educação

Se a necessidade de um acesso generalizado à educação conduziu a que, no nosso País, na década de 70 do século XX e seguintes, a máquina da administração educativa se tornasse cada vez mais pesada, também não é menos verdade que continuou centralizada à sombra de uma burocracia que, em cada dia, respondia cada vez menos aos contextos locais e aos problemas individuais. Quando comparado com outros sistemas educativos europeus, o sistema educativo português surge como um dos que menos evoluiu no sentido da autonomia (Maroy, 2004). Em Portugal, o sistema educativo continuou a caracterizar-se pela centralização burocrática que acabou por condicionar *a capacidade de resposta às tensões e aos inúmeros problemas que povoam o dia-a-dia de cada escola* (Costa, Martins e Abelha, 2008, p. 57) e que em nada facilitam a necessária adaptação e desenvolvimento de processos de mudança.

Neste contexto que tem vigorado e que, em certa medida, ainda é a força maior no Sistema Educativo, a administração pública educativa preocupa-se com a correção dos procedimentos, orientados por regras centralmente determinadas. Os objetivos centrais passam pelo cumprimento de normativos e pelo respeito absoluto das formalidades, baseados no pressuposto de que a qualidade do serviço público de educação que é prestado se encontra contida na substância das normas centralmente pré-definidas.

Na transição para uma lógica de gerencialismo empresarial, a solução passa pela adoção de regras e estruturas idênticas às usadas nas empresas, consideradas mais maleáveis e com capacidade de adaptação à mudança. Aqui o objetivo primeiro não é o cumprimento formal de regras mas antes a obtenção de resultados. Neste contexto de lógica do gerencialismo empresarial, a qualidade do serviço concretiza-se através da definição de objetivos operacionais e da avaliação da sua concretização, fugindo então à lógica burocrática, na construção um serviço público de educação:

Na lógica do gerencialismo empresarial, cada escola deve definir e executar o seu próprio plano de desenvolvimento de acordo com a missão, os objectivos, os recursos disponíveis e o contexto, em vez de se limitar a assegurar a prestação do serviço na forma prescrita pelo Estado, como acontece na lógica da burocracia estatal. As escolas definem as suas metas obedecendo apenas a uma estrutura de tutela política, com princípios e objectivos gerais definidos pelas autoridades governamentais (Afonso, 2002, p. 97).

Nesta abordagem gerencialista, espera-se dotação orçamental em função do número de alunos e, se não total liberdade, pelo menos, maleabilidade na gestão dos

recurso humanos, especialmente docentes. Ao mesmo tempo pretende instituir-se nas organizações escolares estruturas de acompanhamento e decisão, numa lógica de procura da participação social e envolvimento da comunidade, procurando desta forma instituir controlo social e profissional para garantir a prestação de contas e evitar o controlo corporativo, nomeadamente docente.

Para que esta nova forma de regular o funcionamento da escola se desenvolva há ainda necessidade de instituir mecanismos de monitorização e avaliação, seja do desempenho dos intervenientes, seja da gestão dos recursos, numa perspetiva de prestação de contas pela atividade desenvolvida. Na lógica do gerencialismo empresarial as escolas deverão responder publicamente pelo serviço que prestam, procurando que haja uma responsabilização direta perante os cidadãos, enquanto na lógica burocrática a escola responde perante o Estado. O Estado, por sua vez, responde pelo serviço público de educação que é prestado pelas escolas.

Segundo esta lógica, a administração educativa deixa de ser responsável pela prestação direta do serviço educativo, ficando assim liberta para a definição de políticas, desenvolvimento estratégico, planificação de recursos e avaliação.

No que a Portugal diz respeito não pode afirmar-se que se assista a um avanço generalizado das políticas preconizadas do gerencialismo empresarial, contudo, a lógica burocrática e centralizada de um Estado que continua a ser responsável direto pela prestação do serviço educativo, associada a uma burocracia profissional no governo das escolas, tem, sucessivamente, a partir dos anos 90 do século XX, cedido lugar a uma maior participação da comunidade educativa a que se tem associado, ainda que de forma algo tímida, uma prestação pública de contas perante os cidadãos, nomeadamente com a implementação do modelo de direção administração e gestão das escolas e agrupamentos, preconizado pelo D.L. n.º 115-A/98, de 4 de maio.

Também não é estranha a situação limite a que se chegou ao longo dos anos noventa onde se acentuou a crise de confiança na escola. Resolvida a questão do acesso generalizado, começa a colocar-se, cada vez com mais enfoque para determinadas franjas da população, a questão da qualidade, nomeadamente para as classes médias, onde já não é tão importante que o acesso à escola esteja garantido. Nesta altura, o que passa a considerar-se como *importante é ter acesso a uma “certa” escola, ou seja uma escola de “excelência”, com uma boa imagem pública e bem posicionada nos “rankings” dos resultados escolares* (Afonso, 2002, p. 99).

Associada a esta nova procura das classes médias, assiste-se também a alguma descredibilização da escola pública, associada a uma degradação da sua imagem a que não foram estranhos alguns fenómenos de facilitismo a que a escola pública ficou sujeita, no decorrer da afirmação de determinadas orientações de política educativa. Abriu-se caminho para que o gerencialismo empresarial surgisse como resposta, quase “milagreira”, para reconstituir o prestígio perdido pela escola pública.

Neste quadro, a escola pública foi caminhando para uma diversificação a que não foram estranhos os normativos que surgiram ao longo da década de noventa do século passado, onde basicamente se procederam a alterações com alguma profundidade na organização e gestão das escolas e agrupamentos de escolas a que já fizemos referência. Como novidades podem ser apontadas algumas linhas de orientação que passam:

- i) pelo surgimento de novos atores na direção das escolas, nomeadamente as autarquias;
- ii) por uma maior formalização da gestão, valorizando a formação e depois mesmo o carácter unipessoal no desempenho de cargos;
- iii) uma tentativa de responsabilização pública da gestão associada a uma menor regulamentação;
- iv) pela formalização da gestão estratégica através da revalorização do conceito de projeto.

Neste caminhar, orientado por políticas educativas com pendor gerencialista, tem-se continuamente valorizado a bandeira da autonomia das escolas, pelo menos em termos de discurso político, uma vez que os contratos de autonomia, que suportariam na prática essa autonomia, têm avançado de forma bastante tímida conforme temos referido.

A par desta nova orientação estratégica da escola, tem-se valorizado igualmente a avaliação externa, provavelmente numa tentativa de (re)valorização da imagem da escola pública, uma vez que se tem procurado associar a qualidade ao desenvolvimento da avaliação, o que nem sempre é linear, como referem alguns estudos a que faremos também referência mais adiante.

4.4. A opção por uma lógica híbrida entre a lógica burocrática e a lógica do quase mercado na prestação do serviço público de educação

Nesta procura dos caminhos que nos conduzam à autonomia na escolas e, antes de analisarmos a forma como esta se concretiza através dos normativos legais que lhe dão suporte, nomeadamente através do que se entendeu designar por contratos de autonomia, importa questionar, afinal qual a autonomia que se pretende, ou se quisermos, melhor ainda, qual a autonomia que pretende cada um dos intervenientes ou representantes da dita comunidade educativa, e porque não dizê-lo, a que autonomia nos estamos a referir, quando dela nos socorremos para “cura dos males” da escola portuguesa.

Afinal de que tipo de autonomia andamos nós à procura? A autonomia que as escolas procuram será a mesma que procura a administração educativa? E qual será a que desejam as autarquias? E os pais?

Será que é pretensão dos diferentes atores educativos no contexto nacional trazer para a escola portuguesa um estatuto idêntico ao das *“grant-maintained schools”* definidas por Barroso (2005a) *como escolas subvencionadas, onde os princípios do “self-managing” foram levados ao extremo, segundo uma lógica de mercado* (p. 104)?

Eventualmente, outra alternativa para fugir ao modelo de organização centralizada, hierarquizada, planificada e burocrática poderá estar em rumar para uma lógica onde se aprofunda a competição financiada pelo Estado, numa *dupla rede (estatal e privada) onde os cidadãos e os clientes podem escolher entre uma e outra, podendo desembocar num potencial mercado educativo* (Bolívar, 2004, p. 96). Ou então, ter em consideração os programas e discursos políticos, como nos refere Lima (2006), e partir para o *chamado gerencialismo (...) na administração da educação, cujos pilares assentam em princípios da “nova gestão pública” e em perspectivas da “administração pública empresarial”* (p. 6), considerando ser este um eventual caminho a seguir para a autonomia.

Esta nova gestão da escola pública deverá passar por se encontrar formas de responder ao problema que consiste encontrar o modelo de regulação que designa múltiplos processos, contraditórios e por vezes conflituais, de administrar e orientar os atores e definir as regras do jogo (Maroy, 2009b).

Sem dúvida que a questão se pode colocar pela procura de uma nova forma de *gestão pública, governação ou modelo de regulação que dê* resposta às evoluções das últimas décadas que, como nos refere Maroy (2004), a nível europeu, têm passado:

- I) pelo desenvolvimento da globalização económica obrigando à procura de uma maior eficácia e eficiência dos sistemas públicos de educação.
- II) pela crise de legitimidade e de racionalidade do Estado providência.
- III) por uma procura social crescente de vários grupos sociais em favor de mais qualidade, de possibilidade de escolha e de individualização dos percursos educativos dos seus filhos.
- IV) pela difusão de modelos de referência através de diversos organismos e indivíduos, alimentando a construção de novos referenciais ou de modelos que servem ora de inspiração, ora de legitimação.

Na verdade alguns dos países europeus têm, ao longo destes anos, procurado dar resposta às alterações sociais que entretanto se verificaram, notando-se, segundo Maroy (2004), algumas convergências parciais em cinco grandes áreas:

- . uma autonomia acrescida dos estabelecimentos;
- . a procura do ponto de equilíbrio entre centralização e descentralização;
- . a ascensão da avaliação externa dos estabelecimentos e do sistema educativo;
- . a promoção da livre escolha de escola pelos pais;
- . uma vontade de diversificar a oferta escolar.

Contudo, não se pode negar que o grau de desenvolvimento das políticas referidas esteja a níveis diversos nos diferentes países europeus, seja em função de diferentes políticas educativas nacionais, seja em função de profundas diferenças dos próprios contextos nacionais. O certo é que se pode considerar estar perante diferentes lógicas de hibridação de modelos de transformação do *Estado central* até às lógicas de *quase-mercado*.

Neste contexto, podemos evoluir para soluções que podem passar pelo *modelo do estado avaliador* onde os objetivos do sistema educativo e programas são definidos centralmente e as unidades de ensino gozam de considerável autonomia em termos pedagógicos e de gestão financeira (Maroy, 2009b).

As hipóteses são diversas e as posições divergentes, como nos refere o mentor do estudo que serviu de suporte ao Governo para avançar com a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, daí que as opções também não tenham sido lineares conforme poderia exigir a eventual urgência da decisão política:

Na verdade, ao contrário do que comentários e tomadas de posição mais simplistas quiseram fazer crer, nem todos estavam de acordo quanto ao significado, vantagens e modalidades de execução de uma política de “reforço da autonomia da escola”, nem a oposição se resumia aos que queriam, com a autonomia, “entregar a escola pública ao mercado”, ou os que juravam a pés juntos defender essa mesma escola pública, recusando “esta autonomia” (Barroso, 2004, p. 62).

No processo de discussão que levou à construção do Normativo em referência, instalaram-se diferentes interesses e opiniões, no que Barroso (2004) identificou como sendo as *lógicas*:

estatal, de mercado, corporativa e sócio-comunitária, pelo que o produto obtido é uma amálgama de retóricas e medidas contraditórias que procuram traduzir um aparente compromisso entre essas lógicas, cuja incoerência constituirá, certamente, uma das principais “zonas de incerteza” que os actores locais não deixarão de explorar, durante o processo de execução (pp. 62-63).

Restará perceber se, com o tempo, as contradições existentes se irão aprofundar ou se, pelo contrário, os compromissos assumidos no âmbito de uma lógica híbrida, entre a centralização e o gerencialismo empresarial, conduzirá a uma melhor resposta na prestação do serviço público de educação. Esperamos também dar contributo, ainda que modesto, para tal esclarecimento.

5. O caminho para um regime de autonomia

5.1. A opção por uma lógica contratual

No âmbito do relatório produzido por Barroso (1997), a que já fizemos referência, são apontados alguns aspetos considerados essenciais na evolução da autonomia, como sejam a contextualização de políticas educativas. No novo regime de direção, administração e gestão das escolas previsto no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, considera-se igualmente essencial que o processo de obtenção de autonomia pelas escolas deva ser diferenciador, partindo do percurso já efetuado por cada escola e ainda pela vontade que essa manifestasse. Estes aspetos acabam por estar em sintonia com o que já havia sido proposto pelo Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1997), onde se defendia a: *autonomia escolar numa perspectiva de adesão voluntária (por parte das escolas) e contratual (entre as escolas e Administração), em moldes a definir e aplicar gradualmente (p. 90).*

Ao relatório referido que, transformado em proposta, é apresentado ao Governo¹⁴, referem-se-lhe Formosinho e Machado (2000b) da seguinte forma:

assume um modelo de tipo contratual que, no quadro de um processo de descentralização, comprometa as partes contratantes nos objectivos estabelecidos, nos resultados esperados e na implementação dos meios necessários, a aferir por uma avaliação que muito pode contribuir para os ajustamentos que venham a tornar-se necessários e para o desenvolvimento de uma “pedagogia da autonomia” (p. 96).

Contudo, Barroso (2004) refere-se à transformação da sua proposta, em “forma de Lei”, da seguinte forma e a uma distância bastante para esfriar qualquer sentimento de paternalismo da proposta:

As lógicas “científica” e “administrativa” das propostas iniciais vão sendo preteridas pelo “pragmatismo político” no quadro de uma estratégia global do governo para o sector e em função dos múltiplos arranjos e acordos com os parceiros sociais (sindicatos, associações de pais e municípios, partidos políticos, etc.). Este processo leva à elaboração de uma proposta de diploma sobre a “autonomia e gestão das escolas (...). Esta proposta retoma no seu preâmbulo, muitos dos princípios constantes do meu estudo prévio, mas afasta-se dele, substancialmente, em muitas das medidas concretas e da sua regulamentação (...) (p. 61)

Pese embora os avanços e recuos, o governo acabou por promulgar um diploma que, respondendo às exigências da Lei de Bases do Sistema Educativo, procura consagrar *um modelo que garanta a democraticidade dos órgãos e o equilíbrio na representatividade entre os sectores da comunidade educativa* (Formosinho e Machado, 2000b, p. 96).

A resposta legislativa surgiu e consubstancia-se então no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, já referido, que, apesar das contradições que serão mencionadas acaba por trazer para a escola, pelo menos em termos formais, membros da comunidade local que até agora sempre tinham estado arredados de qualquer papel na organização da escola pública. Estas contradições ou oportunidades de autonomia que poderão ser facultadas por este novo regime, serão analisadas, mais adiante.

5.2. A autonomia preconizada no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio que tardou em avançar.

Encontrada a modalidade de governação pelo Estado Português que optou por uma lógica do tipo contratual, importa analisar de forma mais aprofundada as soluções autonómicas que são apontadas pelo Decreto-Lei em referência e, ao mesmo tempo,

¹⁴ Entregue ao Ministério da Educação em dezembro de 1996.

apontar também algumas das dificuldades que se depararam à implementação da autonomia contratualizada nas escolas e agrupamentos de escolas.

Logo na abertura deste Normativo, no início do preâmbulo considera-se que a *autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação*, considerando-se ainda, mais adiante, ser *uma forma de as escolas desempenharem melhor o serviço público de educação*.

Também se concretiza no mesmo preâmbulo a proposta de afastamento da *lógica de modelo uniforme*, surgindo pela primeira vez a figura dos *contratos de autonomia*, numa perspetiva de que a autonomia deve partir de *situações concretas, distinguindo os projectos educativos e as escolas que estejam mais aptas a assumir, em grau mais elevado, essa autonomia*.

Entrando no corpo deste Normativo, através do seu Artigo 3.º, considera-se que:

Autonomia é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados.

Ainda no mesmo Artigo 3.º, retoma-se a ideia já apontada dez anos antes pelo Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, de que o projeto educativo (PE), o regulamento interno (RI) e o plano de atividades *constituem instrumentos do processo de autonomia das escolas*.

Este Normativo, que pretende ser a resposta à falência do modelo *burocrático-profissional* (Maroy, 2004), tem o seu Capítulo VII totalmente dedicado aos CA, começando o Artigo 47.º por referir:

A autonomia da escola desenvolve-se e aprofunda-se com base na iniciativa desta e segundo um processo faseado, em que lhe são conferidos níveis de competência e de responsabilidade acrescidos, de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respetivo exercício.

Para depois, no Artigo 48º, se referir que, por CA se entende

o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas.

Neste mesmo Artigo 48º faz-se ainda referência aos princípios orientadores dos CA que entendemos ser de referir pela importância de que se revestem e que passam pelo seguinte:

. Subordinação da autonomia aos objectivos do serviço público de educação e à qualidade da aprendizagem das crianças, dos jovens e dos adultos;

. Compromisso do Estado e dos órgãos da administração e gestão na execução do projecto educativo e respectivos planos de actividades;

- . *Consagração de mecanismos de participação do pessoal docente e não docente, dos alunos no ensino secundário, dos pais e de representantes da comunidade;*
- . *Reforço da responsabilização dos órgãos de administração e gestão, designadamente através do desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho da escola que permitam acompanhar a melhoria do serviço público de educação;*
- . *Adequação dos recursos atribuídos às condições específicas da escola ou do agrupamento de escolas e ao projecto que se pretende desenvolver;*
- . *Garantia de que o alargamento da autonomia respeita a coerência do sistema educativo e a equidade do serviço prestado.*

Refere-se ainda a existência de duas fases de autonomia, concretizando-se, no

Artigo 49.º deste Normativo, as competências a atribuir nos domínios seguintes:

- . *Gestão flexível do currículo, com responsabilidade de inclusão de componentes regionais e locais, respeitando os núcleos essenciais definidos a nível nacional;*
- . *Gestão de crédito global de horas que inclua a componente lectiva, o exercício de cargos de administração, gestão e orientação educativa e ainda o desenvolvimento de projectos de acção e inovação;*
- . *Adopção de normas próprias sobre horários, tempos lectivos, constituição de turmas e ocupação de espaços;*
- . *Estabilização do pessoal docente, designadamente pela atribuição de uma quota anual de docentes não pertencentes aos quadros, de acordo com as necessidades da escola e respeitando o regime legal de concursos;*
- . *Intervenção no processo de selecção do pessoal não docente, nos termos da lei geral;*
- . *Gestão e execução do orçamento, através de uma afectação global de meios;*
- . *Possibilidade de auto financiamento e gestão de receitas que lhe estão consignadas;*
- . *Aquisição de bens e serviços e execução de obras, dentro dos limites a definir;*
- . *Associação com outras escolas e estabelecimento de parcerias com organizações e serviços locais.*

A segunda fase de autonomia constitui-se num aprofundamento das competências e alargamento de meios disponibilizados na primeira fase.

Neste Capítulo VII também se refere no Artigo 50º, a forma como a direcção executiva das escolas pode dar início ao processo de candidatura, como são analisadas as candidaturas no Artigo 51.º, até à celebração do contrato prevista no Artigo 52º, de acordo com uma matriz referida neste Artigo e de regulamentação em normativo a publicar.

Finalmente, no Artigo 53º, faz-se referência à forma como deve ser desenvolvida a coordenação, acompanhamento e avaliação da contratualização, *a nível nacional, regional, pelas estruturas competentes do Ministério da Educação.*

Face ao exposto, poderia pensar-se estarem criadas todas as condições para que houvesse alterações na forma de organização centralizada da escola pública e, para que finalmente a desejada e prometida autonomia chegasse.

Ao que parece, as mudanças formais concretizaram-se contudo, o que era realmente novidade neste Normativo, os CA, a tal autonomia contratualizada, essa continuou durante mais algum tempo sem ser implementada.

Relembremos que até 2007, quando o primeiro grupo de vinte e duas escolas assinou CA, apenas uma escola se tinha proposto a tal em 2004, por sinal uma escola com características muito particulares, no contexto nacional¹⁵.

Com efeito, embora o Normativo publicado se intitulasse ele próprio de *regime de autonomia*, ao que parece, a administração educativa nacional ou regional não estava muito disponível para “abrir mãos” da capacidade decisória e ceder uma margem maior de autonomia às escolas. Veja-se o exemplo dos primeiros passos relacionados com a implementação deste Normativo:

Ora logo nos primeiros actos constituintes do “novo modelo”, designadamente através da aprovação dos regulamentos internos, a administração regional assumiu o tradicional comportamento hierárquico e autoritário, considerando-se o melhor intérprete do decreto, uniformizando regras, impedindo certas soluções em benefício de outras, à semelhança do que virá a ocorrer mais tarde com a imposição de um lógica vertical de agrupamento de escolas (Lima 2006, p. 40).

Face aos atrasos que se vão sucedendo na implementação dos CA os quais, por vezes, eram justificados com a falta de requisitos das escolas e agrupamentos para acederem à contratualização, o que poderia levar a concluir pela necessidade de intervenção por parte da administração educativa, para ultrapassar constrangimentos, conforme está previsto no Normativo em análise.

Como seria difícil concretizar intervenção na totalidade das escolas e agrupamentos de escolas, Lima (2011a) sugere uma outra alternativa:

a de que a “administração educativa” deveria ter sido objecto de uma “intervenção específica” por parte do poder político que visasse “ultrapassar as dificuldades e os constrangimentos detectados” em termos de democratização e de descentralização e, assim, viesse a permitir a assinatura de contratos de autonomia com as escolas (p. 38).

Parece-nos importante que se entenda se, após a autonomia ter sido decretada, terá havido ou não vontade e/ou força política para concretizar a sua concessão, daí

¹⁵ Estamos naturalmente a referir-nos à Escola da Ponte que até setembro de 2003, com 27 anos de projeto educativo continuava funcionar em regime de experiência. Em 25 de setembro de 2003 realizou-se uma sessão pública na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto em defesa do projeto educativo da Escola da Ponte, uma vez que o Governo de então retirou as condições de funcionamento anteriores. Por esta altura, Rui Canário, Filomena Matos e Rui Trindade (Orgs.), promoveram a publicação *ESCOLA DA PONTE – Defender a Escola Pública*. In api.ning.com/files/...jbCJTIC7zQ/AEscoladaPonte.pdf

fazer para nós sentido questionar qual a autonomia que se procura ou qual a autonomia que se deseja.

Citando Barroso (2006), este retardar consentido pode significar a necessidade da Administração Educativa em adequar a retórica do discurso político à necessidade de promover reformas meramente administrativas:

O carácter ficcional destas políticas fazem com que a “autonomia”, mais do que a expressão de uma vontade emergente das escolas ou de uma tentativa de resolução de problemas por parte da administração educativa, tenha sido, sobretudo nestas circunstâncias, uma expressão simbólica destinada a mobilizar “as escolas” para aceitar as mudanças a introduzir pelo centro do poder político (nomeadamente no domínio da gestão) e a servir de legitimação de novas modalidades de controlo (p. 28).

Também por esta altura Lima (2006) se refere aos atrasos na implementação da contratualização que, no entanto, continua a fazer parte da retórica política: *parece que, quanto mais é invocada como princípio doutrinário, mais adiada tende a ser enquanto política de descentralização e prática de autogoverno das escolas (...)* (p. 8).

Mesmo considerando todos os avanços e recuos que se têm verificado à volta da implementação da autonomia das escolas e agrupamentos de escolas, parece haver algum consenso relativamente à forma como alguns investigadores têm defendido o incremento da autonomia nas escolas. Pese embora a publicação de legislação regulamentadora do processo de autonomia ter surgido, na verdade, continuou-se durante mais alguns anos a viver de declarações políticas formais que, por si, continuaram a contribuir para o retardar da implementação da autonomia nas escolas e agrupamentos de escolas.

Para Bolívar (2004), a solução poderia passar por criar:

condições oportunas que possibilitem melhor ou pior, capacitar as escolas para construir, em diferentes graus de desenvolvimento (nunca homogeneamente), a sua própria autonomia para um melhor serviço de educação (p. 93).

Finalmente, a Portaria que define a matriz dos CA acaba por ser publicada, quando já tinham decorrido quase dez anos, em setembro de 2007¹⁶, por alturas em que estava em marcha a implementação dos primeiros 22 contratos a assinar entre as escolas ou agrupamentos de escolas e as direções regionais.

Nesta Portaria, além de se instituir a matriz do respetivo CA, referem-se, no Artigo 3.º, as condições ou requisitos para a celebração do CA:

¹⁶ A Portaria n.º 1260/2007, de 26 de setembro além de instituir a matriz dos CA que estavam em vias de ser assinados, aponta ainda algumas condições para que se concretize a autonomia na escola/agrupamento de escolas.

- a) Adopção por parte da escola de dispositivos e práticas de auto-avaliação;
- b) Avaliação da escola no âmbito do Programa de Avaliação Externa das Escolas;
- c) Aprovação pela assembleia de escola e validação e da respectiva direcção regional de educação de um plano de desenvolvimento da autonomia que vise melhorar o serviço público de educação, potenciar os recursos da unidade de gestão e ultrapassar as suas debilidades, de forma sustentada.

No artigo seguinte, o 4.º, reforça-se a obrigação de serviço público para as escolas, na perspectiva de que *a escola constitui um serviço responsável pela execução local da política educativa nacional e prestadora de um serviço público de especial relevância*. Por sua vez, o Artigo 5.º refere-se ao âmbito da autonomia, estabelecendo-se que esta se processa *de forma faseada, através da atribuição de competências com diferentes níveis de profundidade*. Ainda neste Artigo são referidas as áreas de abrangência do CA:

- a) Organização pedagógica;
- b) Organização curricular;
- c) Recursos humanos;
- d) Acção social escolar;
- e) Gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

Nos Artigos seguintes estabelecem-se as cláusulas contratuais (6.º) e institui-se no Artigo 7.º a comissão de acompanhamento local (CAL) nos seguintes termos:

Para cada contrato de autonomia será criada uma comissão de acompanhamento local, constituída por dois representantes da escola ou agrupamento de escolas, um representante da direcção regional de educação, uma personalidade externa de reconhecido mérito na área da educação a nomear pela direcção regional de educação, um representante da associação de pais e um elemento indicado pelo Conselho Municipal de Educação.

O Artigo 8.º reforça os mecanismos de acompanhamento ao determinar que a escola ou agrupamento de escolas deve *produzir um relatório anual de progresso* e que esse relatório deverá ser sujeito a um parecer da CAL, remetendo-se depois o conjunto para a direcção regional respetiva.

Os restantes dois artigos, 9.º e 10º, referem-se, respetivamente, à *Comissão de acompanhamento nacional* a criar por despacho do Ministro da Educação e à resolução de litígios emergentes do CA que deverão ser submetidos à *arbitragem nos termos da lei*.

Os primeiros 22 contratos que implementaram a autonomia contratualizada que em outras tantas escolas e agrupamentos de escolas públicas obedeceram à matriz orientadora que se apresentou.

5.3. Uma lógica inerente aos contratos de autonomia

Os CA que vigoraram a título de experiência nas vinte e duas escolas e agrupamentos de escolas do país, partem da ideia assumida de faseamento e de contextualização na perspetiva de, eventualmente, se procurarem as escolas mais aptas para assumir graus mais elevados de autonomia. Parte-se então aqui do pressuposto de que a autonomia já construída permitiu, embora no sistema burocrático e centralizado, que as escolas ou agrupamentos de escolas tivessem evoluído para diferentes patamares de autonomia. Tal como nos refere Lima (2006), a contratualização assenta no

pressuposto que as escolas se encontram em situações consideravelmente distintas, com recursos diversos e com motivações diferenciadas quanto ao exercício da autonomia e, congruentemente, propõe duas fases para o referido reforço da autonomia das escolas (p. 37).

O Relatório de Avaliação à implementação experimental do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, elaborado por João Barroso, ao qual já fizemos referência anteriormente e que terá estado na base do Decreto-Lei n.º 115-A/98, perspetivava já a necessidade de um processo de transferência de competências para as autoridades locais, desenvolvendo-se desta forma uma efetiva descentralização e tornando parceiros os representantes políticos locais nomeadamente as autarquias. Contudo, mesmo após a publicação deste Normativo continua a assistir-se ao retardar sucessivo de uma efetiva implementação da autonomia mantendo-se o governo centralizado das escolas. Por isso, e a este propósito, Lima (2006) afirma

não depositar grande confiança numa possível mudança global e profunda da administração da educação, pelo menos a curto prazo, nem de uma política centralizada cuja transformação pudesse vir a contribuir para a autonomia das escolas. Parece, eventualmente, mais plausível uma reconversão dos serviços centrais às políticas de descentralização democrática, operada lentamente sob pressão de dinâmicas locais escolares, por essa forma induzindo as necessárias mudanças no sistema (p. 37).

Importa ainda ter em conta que a legitimidade que suporta o Estado se tem baseado no seu carácter centralizador, pelo que convém manter o discurso da descentralização, sem contudo perder de vista que há necessidade de encontrar formas de manter o controlo; daí que a lógica de retardar a implementação de medidas de descentralização, seja para as autarquias seja para as escolas, pode estar associada à procura de soluções para manter o controlo.

Mesmo olhando aos avanços e recuos, na verdade a descentralização tem estado muito presente nas agendas políticas dos últimos anos, havendo quem veja nela uma

grande utilidade de carácter político enquanto meio para “gestão do conflito social” acabando por ser também uma forma de “legitimação compensatória”.

Barroso (2006) aporta-nos alguns esclarecimentos e razões que justificam esta eventual nova perspectiva de utilidade ou mesmo utilização política da descentralização, ao referir que

a descentralização permite dispersar os conflitos que, num sistema unitário e centralizado, tenderiam a ganhar volume e concentrar energia tornando-os potencialmente explosivos. Além disso, ela permite igualmente introduzir filtros entre as diversas unidades, isolando os conflitos e impedindo que eles alastrem ao resto do sistema (p. 12).

Quanto ao desenvolvimento do discurso da descentralização, promovido de forma sistemática pelos responsáveis políticos diríamos quase abusivamente, face aos nulos resultados na implementação efetiva de políticas de descentralização, que talvez não tenha surgido por mero acaso mas em resultado de uma lógica de continuidade política que entretanto importa assegurar, isto porque promover sistematicamente *o discurso sobre a descentralização permite recuperar a legitimidade (...) sem pôr em causa a manutenção do controlo por parte do Estado* (ibidem), numa perspectiva, também ela centralizadora, de que a autonomia poderia retirar ao Estado o controlo na definição de uma política educativa de serviço público. Parece ser esta a preocupação.

Por outro lado, estas preocupações eram contrariadas pela necessidade de evitar manter os cenários de continuidade, uma vez que a manutenção de uma regulação normativista e excessivamente centralizada das políticas educativas desembocaria num sistema escolar burocrático. A alternativa oposta seria o modelo de mercado educativo cujos resultados do desenvolvimento terão levado à implementação de políticas de reparação. *Se não se quer ir por um ou por outro é necessário reestruturar e redesenhar os sistemas escolares (...)* (Bolívar, 2004, p. 107), no sentido de encontrar um caminho talvez, quiçá, de compromisso.

Assim, acabamos por constatar uma associação que acentua uma lógica determinada nos CA e poderá justificar, em parte, a tardia concretização da autonomia das escolas e agrupamentos de escolas a que nos referimos anteriormente. Parece ser neste contexto de preocupação pela perda de controlo que a centralização normativa garantia, que as *políticas de descentralização aparecem associadas ao reforço das formas de avaliação, tentando assim não perder em “autoridade” aquilo que se ganha em “legitimidade”* (Barroso, 2006, p. 29).

Parece não haver muitas dúvidas face a estes pressupostos de dar mas ao mesmo tempo exigir, no sentido de garantir talvez um controlo pelos resultados. Esta forma de

governança por contrato implica a negociação explícita entre a escola e o Ministério da Educação sobre as metas a prosseguir, o compromisso sobre as ações a realizar e o período da sua realização (Formosinho e Machado, 2009, p. 373).

Relembre-se a este propósito o que já referimos anteriormente acerca das condições legais de acesso à autonomia, ter adotado *dispositivos e práticas de auto-avaliação* e, por outro lado, ter-se submetido à avaliação externa, no âmbito de uma maior responsabilização dos atores locais. Garante-se assim, uma legitimação da intervenção na governança das escolas através de *mecanismos de prestação de contas* (...) (ibidem), evidenciados pelo *Programa de Avaliação Externa das Escolas*.

Chegados à concretização dos CA, através do comprometimento das partes, a lógica parece ser a de se ter encontrado um novo conceito de ação governativa, *numa concepção instrumental e subordinante de autonomia* (Lima, 2011b, p. 77) ou então um novo *instrumento de governação* (Barroso, 2006) ou, talvez ainda mais importante, uma forma de responder localmente aos problemas nacionais do sistema público de educação.

5.4. Contratos de autonomia, instrumento de governação versus recentralização

Perante o avolumar de problemas e conflitos sociais, bastante visíveis nas diversidades étnicas dos grandes centros urbanos, por exemplo, a resposta tem sido desenvolver *démarches* no sentido de fazer dispersar a energia acumulada. As apostas sucessivas na desconcentração do sistema educativo têm permitido algumas respostas mais localizadas, dispersando assim os problemas. A opção pela descentralização poderá vir a ser outra das respostas a permitir, assim, reforçar a autonomia das escolas e agrupamentos bem como das próprias autoridades políticas locais. A descentralização que se desenvolve através da contratualização de novos meios e recursos poderá determinar o comportamento futuro dos atores envolvidos, uma vez que prevê à partida o modo como esses recursos vão ser utilizados. Esta modalidade de governação, além de prever o modo como os recursos são utilizados, determina igualmente quem os utiliza bem como os beneficiários dos meios e recursos disponibilizados. Introduz-se assim,

uma nova nuance na configuração das relações de poder e autoridade nos sistemas educativos. Trata-se de uma autoridade cuja legitimidade advém agora da revalorização neoliberal do direito a gerir (...) (Afonso, 2010, p. 20).

Através desta opção de descentralização é também determinada a forma como vai ser efetuado o controlo da utilização dos meios e recursos, que fica igualmente contratualizado.

Barroso (2006) refere-se igualmente a esta perspetiva da descentralização, naturalmente resultante da lógica de contratualização da autonomia, que ele próprio tinha proposto em 1997, da seguinte forma:

Neste sentido, as políticas de reforço da autonomia das escolas podem ser vistas e interpretadas à luz deste objectivo de instrumentação da acção pública, de recomposição do papel do Estado e das suas formas de governo. À semelhança do que acontece noutros sectores da administração pública, assistimos, na educação a uma tentativa de diversificação dos sistemas de coordenação e pilotagem através da criação de instrumentos de governação que põem a tónica mais nos meios e nos resultados da acção pública do que nos princípios e fins das políticas que a determinam (p. 30).

Nesta perspetiva de orientação da política educativa, onde são utilizados os CA como instrumentos da governação, parece ser mais fácil a negociação, porque apenas são discutidos os meios e os fins, não sendo discutidos os objetivos. Embora naturalmente sejam definidos objetivos, nomeadamente de natureza operacional, na verdade, existem constrangimentos que poderão facultar ou não a consecução desses objetivos. A novidade no processo, se assim podemos chamar, é que os constrangimentos passam a estar associados ao interior da organização, neste caso a escola ou o agrupamento de escolas. Nesta lógica de descentralização através da contratualização, além de se conseguir implementar a autonomia das escolas, ganha-se enorme vantagem no diminuir conflitos, face ao compromisso na obtenção dos resultados. Assim o Estado Central fará sempre recair sobre *os gestores ou diretores a justificação e a responsabilização mais imediatas desses mesmos resultados educacionais* (Afonso, 2010, p. 21).

Consegue-se, por outro lado efetivar um salto qualitativo pelo facto de a escola ou o agrupamento de escolas serem eles próprios convidados, face à contratualização, a implementar os mecanismos de acompanhamento e controlo porque, face ao impacto público,

os diretores ou gestores escolares, tenderão a criar mecanismos de controlo organizacional mais severos e formas de gestão supostamente mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados académicos e educacionais (ibidem).

Barroso (2006) considera, por seu turno, que nos CA pode existir *uma dupla aplicabilidade:*

. como forma de modernização da administração pública em geral;

. como forma de regular as relações no interior das escolas, entre os indivíduos e os grupos de interesses que representam (p. 31).

Se no primeiro caso há preocupações relacionadas meramente com a capacidade de gestão, no segundo constata-se uma preocupação de carácter mais organizacional, na perspetiva da negociação e da participação.

Em relação à autonomia que se deseja ou conceção de escola que queremos, mesmo sem citar os CA, Lima (2006) refere:

Daqui releva uma concepção de escola como parte integrante da esfera pública e locus de co-governança entre o Estado, a comunidade local e os actores escolares, com vista à construção de uma escola mais democrática e mais pública, mesmo sem necessariamente deixar de ser estatal, e também mais autónoma e deliberativa (...) (p. 54).

Assim, de acordo com as lógicas que determinam alguns procedimentos por parte da administração educativa ou mesmo por parte dos governos da República Portuguesa, o desenvolvimento desta autonomia contratualizada poderá ser o primeiro passo para uma efetiva descentralização e não meramente uma forma de controlo acordada com os próprios atores. Embora partindo da iniciativa do poder político instituído, os CA são

Fruto de uma negociação conjunta, ainda que numa relação desigual de poder, as partes chegam ao estabelecimento de regras apropriadas a cada situação concreta, incluindo a existência de contrapartidas por parte do poder de controlo (Azevedo, 2008, p. 11).

Este caminhar, ainda que tímido no sentido de alguma descentralização, deve-se também à falta de resultados na salvaguarda do serviço público de educação pelos diferentes modelos vigentes, seja do burocrático-profissional de que se advoga a falta de capacidade de resolução dos problemas locais das escolas, seja o modelo de mercado educativo que acaba por não salvaguardar a equidade do serviço público de educação. Perante esta situação de falta de resposta e de soluções para os problemas da educação enquanto serviço público, a aposta de alguns dos governos europeus (não anglo-saxónicos) tem sido a de procurar implementar medidas que promovam a capacidade das escolas e agrupamentos resolverem esses problemas. Na prática, esta disponibilização de meios e recursos acaba por significar algum desenvolvimento e ampliação da autonomia nas escolas. O reverso tem surgido a seguir, nomeadamente quando se constata que a administração educativa procura, ao mesmo tempo, manter o controlo e unidade do sistema educativo.

Nesta procura de solução para o que parecem problemas opostos, descentralizar e ao mesmo tempo manter o controlo, os modos de regulação têm sido diversos, no sentido de promover a equidade de tal serviço público. Talvez assim se justifique que

o Estado e a administração educativa tenham que jogar um papel regulador para evitar que a autonomia possa dar lugar a uma segmentação e pulverização do sistema educativo (...) (Bolívar, 2004, p. 110).

Assim, parece estar justificada a intervenção do Estado oferecendo um serviço público de educação mas no qual precisa, de alguma forma, de manter controlo. Se é verdade que através da contratualização se prevê o incremento da capacidade de decisão local através da disponibilização de meios e recursos acrescidos, é natural que, em troca, sejam exigidos resultados à escola. Há quem refira haver aqui uma regulação conjunta que representaria *um compromisso entre a autonomia das escolas e a regulação de controlo, que acompanha e avalia o que se faz* (Azevedo, 2008, p. 11).

Os receios que podem começar a pairar de estarmos a caminhar para a uma recentralização residem talvez neste aspeto, a exigência de resultados. Estando assumida a responsabilidade da prestação de contas e de apresentação de resultados, na prática, irão ser desenvolvidas estratégias e procedimentos que estarão centralizados na obtenção de melhores resultados escolares pelos alunos, eventualmente em detrimento de outros procedimentos pedagógicos.

Esta estratégia de governação, pode ser algo elitista mas ao mesmo tempo pode representar uma autonomia desejada e politicamente legitimada contudo, como nos refere Torres (2011):

Estamos em presença de formas de governação escolar democraticamente limitadas, ou mesmo empobrecidas, restringindo a margem de decisão e de participação dos actores às esferas da produtividade escolar (p. 102).

Esta forma de caminhar para uma descentralização pode revelar-se numa inversão ou mesmo perversão da própria autonomia das escolas. Bolívar (2004) refere-se a esta vertente política de incrementar a autonomia de uma forma que apelida de *dispositivos de recentralização*, dizendo:

O incremento de autonomia das escolas nas actuais orientações de políticas educativas, encontra-se vinculado a determinados dispositivos de recentralização, encontrando-se principalmente entre eles o controlo de resultados da avaliação das escolas e a responsabilidade pela prestação de contas (Idem, pp. 111-112).

Assim, o estabelecimento dos CA poderá conter em si outros significados que não apenas dar novas condições às escolas e agrupamentos de escolas para construir o

seu PE. Esses significados não se encontram descritos nos normativos legais que lhe dão suporte, mas autores como Barroso (2006) já os vão apontando:

O contrato aparece, assim, como um instrumento aparentemente eficaz para gerir a “autonomia profissional” dos professores, num quadro de crise da regulação burocrática e da emergência de novas formas de governação (governance), substituindo o controlo hierárquico pelo autocontrolo, a obrigação dos meios pela obrigação dos resultados, a regulamentação pela avaliação (p. 32).

Nós diríamos que as medidas de política educativa que têm vindo a ser desenvolvidas, nomeadamente a partir de 2007 com a implementação ainda que experimental dos CA, encaminham a organização do sistema público de educação para uma autorregulação supervisionada contudo, Lima (2006) continua a manter sérias dúvidas acerca dos avanços autonómicos, ao afirmar que:

Este novo regime insiste numa mudança de tipo insular sem proceder à mudança global do sistema de administração e educação e sem alterar a sua concentração de poderes relativamente às escolas (...) (p. 32).

Os CA que foram assinados por cada uma das escolas e agrupamentos de escolas apontam para o facto de essa recentralização talvez estar, ou não, à porta de cada um desses estabelecimentos de ensino. O futuro far-nos-á acreditar nas margens de autonomia agora concedidas ou, pelo contrário, revelá-las-á como insuficientes ou meramente medidas de distração política, no sentido de mais uma vez manter acesa a chama da autonomia através da retórica do discurso político.

6. O Projeto Educativo e a contratualização da autonomia

Sendo a contratualização, ao que parece, a solução encontrada pelos mentores da política educativa para reforçar a autonomia das escolas e vindo os CA a funcionar como instrumentos de governação importa, neste contexto, termos a perceção de qual será o papel do PE na concretização e eventual reforço dessa autonomia: se meramente um instrumento de controlo e de racionalização da gestão das escolas ou se poderemos tirar outras ilações e então o PE acabar por surgir, *paradoxalmente, como forma de mobilização da autonomia da escola, desenvolvimento da sua democracia interna e reforço do seu papel cívico e comunitário* (Barroso, 2005b, p. 125).

Por conseguinte, neste espaço, pretendemos não apenas contextualizar a implementação do PE no contexto da escola portuguesa, mas também apontar algumas das razões do seu aparecimento ou, até mesmo, algumas das contingências de que veio

s sucessivamente a sofrer a escola de forma a tornar necessária, ou até urgente, uma redefinição do seu modelo organizacional.

Iremos iniciar esta aproximação ao PE por uma tentativa de enquadramento político e normativo, numa perspetiva de procurar apontar algumas diferenças organizacionais formais que nos são trazidas pelo PE.

Neste contexto de abordagem, iremos proceder à clarificação do conceito bem como ao seu enquadramento teórico e normativo, enquanto o passo seguinte, nesta breve abordagem, será apontar aspetos da sua construção, naturalmente inerentes ao funcionamento da escola no âmbito dos CA.

Há cerca de duas décadas Formosinho (1991) afirmava que: *O conceito de “Projecto Educativo da Escola” só tem sentido se concebermos uma escola com autonomia* (p. 4); hoje diríamos que apenas é possível construir a autonomia de uma escola se nessa mesma escola houver PE. Assim, iremos procurar estabelecer aqui também a linha identificadora entre o PE e a autonomia contratualizada ou, talvez, como chegar a essa autonomia partindo dos pressupostos a que nos parece necessário obedecer aquando da sua construção.

6.1. Enquadramento teórico e clarificação de conceitos

O PE deve, na sua essência, ser uma resposta aos problemas da comunidade escolar, de acordo com a pluralidade e diversidade dos atores que constituem essa mesma comunidade.

Se formos procurar o esclarecimento para o significado de projeto à origem etimológica, do latim *projectus*, refere-se a algo ou ação que se estende, que se lança sobre. Contudo, Costa (2003) associa aqui também a ideia não só etimológica mas também de facto, *através da noção de problema* (p. 16).

Se pelas referências anteriores se constata alguma associação concetual de ação e movimento, igualmente se verifica esta valoração na aceção que nos é referida por Barbier (1996), a propósito do aparecimento de um projeto, ao clarificar que este:

aparece a propósito de uma acção específica, não repetitiva, com carácter eventualmente experimental, implicando uma estrutura particular, inédita, de operações que permitem realizá-lo e para a qual os actores implicados não dispõem, portanto, de uma imagem prévia dessa estrutura de operações (p. 44).

Este conceito e circunstâncias para que apela a definição são relativamente comuns nas situações formativas, cujos públicos são sucessivamente variáveis, assim

como os efeitos nesse público também o são, pelo que, para se aplicar mais à escola enquanto instituição, parece-nos apenas necessitar de um pouco mais de generalização.

Nesta tentativa de clarificação do conceito de projeto, poderemos questionar, tal como Boutinet (1996), se projetar *proporciona uma ajuda para os indivíduos na determinação das suas intenções* (p. 20). Ao que o próprio responde que *aparece como naturalmente bom*; numa cultura aureolada de positividade, o projeto faz parte dessa categoria de conceitos com *conotação positiva*.

Contudo, Boutinet (1996) também nos procura elucidar, referindo-se ao conceito de projeto da seguinte forma:

Pode assim dizer-se que, quanto a si, unicamente, só o projecto é mais que um simples conceito. Pelos seus subentendidos, pela pesquisa de uma idealização que encarna, transforma-se rapidamente em julgamento, o afirmando o ganho, a vantagem que os indivíduos e os grupos pretendem retirar dele. Torna-se assim uma referência simbólica que comporta mais do que um simples valor antecipador e regulador da acção, susceptível de ser definido metodologicamente (p. 21).

Embora com a referência anterior não se pretenda apresentar uma perfeita e completa definição, não estamos longe dos elementos que Costa (2003) considera fundamentais na definição de projeto:

. a obrigação do indivíduo saber o que quer e o modo como deseja alcançá-lo;
. o estabelecimento de uma antecipação da acção;
. o relevo dado ao actor (individual ou colectivo) como autor do seu próprio projecto;
. a exigência de criatividade e inovação (p. 18).

Situando-nos numa altura em que o projeto se assume como figura de modernidade também nos transporta para o tempo do futuro, *para o tempo prospectivo. E a melhor maneira de se adaptar este tempo prospectivo é antecipar, prever o estado futuro* (Boutinet, 1996, p. 22).

Assim, ao pretendermos de alguma forma apontar o futuro, esta ideia de projeto incompatibiliza-se com a aceção comum de improvisação.

Isto porque se trata justamente de uma ideia acerca dos nossos propósitos que é constantemente acompanhada por abordagens sobre os procedimentos necessários para a sua prossecução. A sua função é, como tal, servir de guia ao curso da acção (Llavador e Alonso, 2001, p. 73).

Conjugando trabalhos de Boutinet (1996) e Costa (2003), identificam-se quatro tipologias de projeto, tendo em conta o critério individual ou coletivo: *projetos individuais, projetos de objetos, projetos de ação, projetos organizacionais e projetos de sociedade*. Naturalmente que, no âmbito deste trabalho, nos direcionamos para os projetos de âmbito organizacional, cujo suporte teórico, que procuramos, deverá situar a

noção de projeto no âmbito educacional e mais ainda no PE da escola enquanto mentor de uma política educativa de escola onde os CA têm o seu papel.

Nesta breve aproximação ao conceito de projeto, parece-nos terem ficado duas das ideias base que nos orientam, uma que se relaciona mais com a *intenção expressa ou não, (...) de realizar qualquer coisa num futuro (...)* havendo outra que funciona *com um programa de acção construído com sentido e antecipado no tempo* (Grade, 2008, p. 24).

Nesta procura de clarificação para o conceito de PE, pareceu-nos pertinente direccionar o sentido da análise para a razão de ser da existência deste documento, ou seja, uma procura de resposta aos problemas com que se depara a organização educativa. Contudo, são diversas as concepções para o que deverá significar PE; se apenas uma procura de resposta para os problemas identificados ou algo mais abrangente, como a expressão de uma política de autonomia de uma comunidade, podendo pensar-se que esta comunidade tem um determinado ideário de educação para os seus membros.

Uma das primeiras definições para o conceito que é apontada por Costa (1991) refere-se ao PE da escola como:

Documento de carácter pedagógico que, elaborado com a participação da comunidade educativa, estabelece a identidade própria de cada escola através da adequação do quadro legal em vigor à sua situação concreta, apresenta o modelo geral de organização e os objectivos pretendidos pela instituição e, enquanto instrumento de gestão, é ponto de referência orientador na coerência e unidade da acção educativa (p. 10).

Claro que ao procurar a clarificação do conceito de PE podemos eventualmente fazê-lo pelo lado político, pelo lado administrativo e organizacional, ou ainda pelo lado pedagógico, o que, de alguma forma, nos pode conduzir aos princípios da liberdade de ensinar e da liberdade de aprender.

Se propusermos a análise pelo lado político, talvez estejamos a aproximar-nos de uma concepção de escola, ou daquilo que alguns investigadores identificam como o ideário de escola.

Claro que estamos perante um conceito de parca utilização na escola pública portuguesa, porém a sua utilização é relativamente corrente noutros países como a Espanha, nomeadamente nas referências ao projeto de centro.

Pode definir-se ao ideário de escola como:

Consistindo no conjunto de princípios ideológicos que estão na base de determinada concepção de Homem e de escola, de diversas convicções morais e religiosas, de opções

políticas, o ideário procura fundamentar a teoria pedagógica a concretizar em cada instituição escolar (idem, p. 20).

Perante esta definição poderíamos então referir estarmos perante um documento de carácter político-filosófico que aponta os princípios de orientação ideológica que presidem à organização pedagógica da escola.

Enquanto documento que explicita as linhas de orientação ideológica da instituição, como sejam as de carácter religioso e político, tem tido aplicação em Portugal nas escolas do ensino privado e cooperativo, estando a sua utilização arredada da escola pública. Assim, o ideário surge como um *direito de autor* da entidade privada que promove o funcionamento do estabelecimento de educação e ensino, o que o distingue do PE.

Apontando o ideário para uma vertente claramente político-filosófica do projeto que uma determinada entidade pretende promover, poderá eventualmente estabelecer-se aqui alguma relação entre o primeiro e o PE enquanto objeto.

Quando se fala em PE enquanto objeto, o que está em causa não são os métodos, mas antes o que é primeiramente valorizado, que são as metas que se pretendem, as intenções ou se quisermos o “*ideal*”.

Estamos perante uma situação em que, embora os métodos não possam ser esquecidos, o que é valorizado e enfatizado e que lhe dá motivação é o “objeto” visado pelo projeto.

O projecto-objecto tem assim uma natureza claramente filosófica, política e, até, ideológica: há vários actores em jogo, com interesses diversos e divergentes, sendo necessário construir consensos sobre o conjunto de “fins” e valores que se pretende atingir (Machado, 1997, p. 43).

O PE de escola poderá em certa medida identificar-se com esta conceção uma vez que, dirigindo-se à escola no seu todo, irá abarcar as diferentes dimensões da comunidade educativa, desde os atores mais interventivos como os professores e organismos estatais até aos mais interessados, como pais, autarquias, associações entre outros.

Uma outra conceção pode estar associada ao conceito descrito, a qual poderá ser a de projeto de finalidades, que acaba por estabelecer essencialmente os valores e aponta amplas perspetivas. Tem características predominantemente ideológicas e políticas, desenvolvendo-se por períodos alongados no tempo.

Identificado, sobretudo pelo seu coeficiente de generalidade e pela sua remissão para o espaço das finalidades, detém uma forte capacidade mobilizadora e agregadora que competirá ao projecto pedagógico operacionalizar (Carvalho e Afonso, 1993, p. 18).

Será então este conjunto altamente heterogéneo de atores que definirá a política educativa da sua escola, através dum ideal a construir por todos, o seu PE.

Mesmo apontando o PE para uma vertente como a que referimos, a do seu objeto, não deverá esquecer-se, para se completar e fazer sentido, da sua componente metodológica e então teremos o que se pode chamar de projeto enquanto método ou projeto pedagógico.

Como diz Costa (1991),

o Projecto Educativo não deverá ficar ao nível de um quadro de princípios tão teórico que não vincule a prática educativa dando orientações claras para o desenvolvimento das actividades e organização da escola (p. 24).

Contudo, também não deverá cercar as margens de competências de outros sectores da instituição escolar.

Como referimos, cabe ao projeto pedagógico operacionalizar o projeto político ou de finalidades, uma vez que este pela sua fluidez *corre o risco de redundar em projecto ideológico, insusceptível de controlo* (Carvalho e Afonso, 1993, p. 18) se não for associado a uma programação que, de alguma forma viabilize a avaliação.

Desta forma, PE assume assim a segunda vertente, podendo então afirmar-se estarmos perante um projeto pedagógico, o qual se caracteriza pelas relações de formalização do processo educativo, onde se incluem as atividades programadas para a concretização do método, podendo chamar-se a esta a dimensão intrínseca, a qual remete para a *“gestão” da escola nos planos cultural, curricular e financeiro* (Machado, 1997, p. 44).

Poderíamos afirmar estarmos perante a componente metodológica do projeto, ou perante o projeto-método, onde o que se privilegia é

a dimensão activa, experiencial e processual do projecto, tendo em conta não só o que se aprende mas também como se aprende. Há assim um pressuposto fundamental: enquanto agente activo na concepção e na realização do projecto, o aluno “desenvolve” a sua inteligência, os seus valores, as suas atitudes, etc. Ou seja, é o projecto que educa através do fazer intencional que se aprende. Por isso o projecto tem por si próprio um valor intrinsecamente pedagógico (Idem, p. 42).

Se afirmarmos que o projeto enquanto método se insere na dimensão ativa de desenvolvimento e processo e lhe atribuimos valor pedagógico, então parece-nos ser de referir também a componente de planificação de processo, a qual, a nosso ver, pode fazer a ponte para a componente organizacional do PE.

Ora sendo o PE o documento de planificação geral e de cúpula da escola, apenas é concretizável quando se serve de outros documentos que lhe são anexos, como o RI e o plano de atividades, entre outros.

É partindo deste pressuposto que se vislumbra a necessidade de planificação, numa base de coerência administrativa e organizacional da escola. Assim, esta necessidade de planificação implicará necessariamente a existência de uma sequência hierárquica de processo que se pode iniciar na base ou no topo, pressupondo sempre compromissos e negociação de objetivos, metodologias e processos.

Deste modo, a planificação far-se-á em função da estrutura organizacional existente na escola, passando pelos diferentes órgãos de gestão, até finalmente ser submetida a uma aprovação final pelo órgão de direção.

Consequentemente, ao construir-se uma determinada metodologia de desenvolvimento de processos, baseada nas estruturas orgânicas da escola, estaremos talvez a olhar de um modo genérico para um *carácter mais funcional e organizacional* (Machado, 1997, p. 42) em que se pode inserir o PE.

A esta vertente do PE refere-se-lhe Costa (1991) da seguinte forma:

Encontramo-nos perante um ponto de vista organizacional e administrativo em que o Projecto Educativo da Escola é entendido como um instrumento de planificação que procura contribuir para que a instituição escolar atinja, com eficácia, os objectivos a que se propôs enquanto organização (p. 13).

Assim, restará referir que se as lógicas, pedagógica e organizacional, são lógicas de ação que se consubstanciam numa dimensão metodológica e processual, então apenas faz sentido implementá-las e desenvolvê-las quando esteja presente a lógica do “desejo” ou do “ideal” que se pretende atingir.

6.2. Autonomia e projeto educativo - enquadramento político e normativo.

Como noutros Estados, também no caso Português, o papel do *estado educador* foi claramente assumido, seja numa perspetiva de construção do Estado seja, de forma talvez mais acentuada, na construção e manutenção dos diferentes regimes políticos que, entretanto, foram vigorando e onde, por vezes, se procurou que a educação fosse mais um instrumento de perpetuação do sistema político.

Ao longo dos cerca de 100 anos de organização da escola pública que, de forma muito simplificada, procuramos analisar, verifica-se que esta se pautou claramente pelo

centralismo organizacional, reconhecendo-se na educação um bem comum de forte interesse económico e social, daí o amplo e forte consenso social à volta da sua importância e necessidade de manutenção do estado-educador.

Quando ao nível Europeu este papel central do Estado começa a ser posto em causa e o monopólio estatal, em alguns países, nomeadamente do Norte da Europa começa a ser substituído por modelos associados a um total liberalismo na organização da escola, ou então por outros modelos de convivência entre a escola pública e privada. Em Portugal, embora tardiamente, como já se referiu, tem-se procurado de alguma forma caminhar para novos modelos organizacionais da escola pública.

Efetivamente, em Portugal, o modelo de organização centralizada perdurou bastante mais tempo tendo, inclusive, sido esse o modelo com que se procurou dar resposta à massificação da Escola Portuguesa.

Assim, face a este crescimento acentuado do sistema educativo, aliado à incapacidade na resolução dos problemas educativos de índole cada vez mais complexa:

O monopólio centralizador do Estado é posto em causa e vários movimentos sociais reivindicam uma maior interferência e iniciativa da sociedade local na definição das políticas educativas e no governo das escolas (Barroso, 1998, p. 29).

Portugal não terá fugido também a esta regra seguida por diversos países europeus onde, no nosso caso, perante a penúria e decadência do sistema político, se procurou avançar com reformas profundas do sistema educativo como foi o caso da Reforma de Veiga Simão, a que já fizemos referência. Esta reforma terá inclusive produzido alguns frutos, no âmbito de uma *pedagogia colectiva* que se revelou necessária para dar resposta ao crescimento exponencial do sistema, nomeadamente em número de alunos e professores.

Para isso a “pedagogia colectiva” tomou como arquétipo organizativo a relação educativa entre um mestre e o seu discípulo, própria do ensino individual, que se traduz na expressão “ensinar a muitos como se fossem um só” – essência do próprio regime de “classes” (ou “turmas” como depois se passou a dizer) em que se dividem os alunos das nossas escolas (Idem, p. 30).

Este sistema foi sobrevivendo de alguma forma, enquanto o acesso de todos os alunos não se generalizou e se constatou de forma definitiva a enorme heterogeneidade de origens dos alunos que, entretanto, invadiram as nossas escolas. No que ao nosso país diz respeito, o período pós-revolução do “25 de Abril” teve sem dúvida esse condão, tornar a nossa escola totalmente heterogénea, ou se quisermos, mais democrática.

Assim, cada vez mais, os diferentes grupos populacionais, perante a sucessiva ineficácia do poder central em resolver os problemas educativos locais, passaram a querer, de alguma forma, intervir, enquanto comunidade, na resolução dos problemas educativos. Cada vez mais os diferentes grupos da comunidade começam a exigir o direito de participar na educação dos seus membros, seja por razões de natureza cultural ou mesmo religiosa. Cada vez se tornou mais urgente que cada escola tivesse o seu próprio projeto, de acordo com a diversidade e pluralismo das populações que integram uma determinada comunidade educativa local.

Obviamente que a administração educativa, na habitual retórica discursiva ou com reais preocupações de atenuar os conflitos sociais, vai sucessivamente forçando de forma cada vez mais acentuada, a associação do *reforço da autonomia dos estabelecimentos de ensino à elaboração e execução de um projecto educativo* (Barroso, 2005b, p. 124). Nas *reformas educativas* que sucessivamente foram surgindo ao longo das últimas décadas, a referência discursiva ao PE tornou-se obrigatória, numa perspetiva do que se veio a identificar como uma *civilização de projetos*.

Já em 1991, Costa perspetivava a necessidade de a escola se desprender dos laços centralistas do Estado ao referir que:

A questão do Projecto Educativo da Escola aparece, então, suportada por uma concepção política de sociedade que assenta num modelo de democracia participativa com relevo para o papel de intervenção da sociedade civil. A tradução deste modelo ao nível educativo passa por um sistema de ensino descentralizado e por uma escola (comunidade educativa) com um grau de autonomia suficiente para definir e implementar o seu próprio Projecto Educativo (p. 12).

Naturalmente que o modelo de organização centralizada não permite responder à heterogeneidade de alunos e à pluralidade de problemas, daí que haja então necessidade de repensar a organização da escola, não necessariamente em função de um modelo determinado mais ou menos liberalizante mas antes em função da necessidade de diversificar soluções para dar resposta às características específicas de cada uma das situações.

Também Matias Alves (1995) refere que, perante um quadro de liberdade dos atores e uma multiplicidade de causas dos problemas a que se associa a diversidade de estruturas e valores,

(...) a organização escolar não tem mais possibilidade de ser dirigida do exterior nem pode ser ordenada pelos ditames concebidos no centro e mandados executar em todas as periferias. É a esta luz que pode ser interpretada a vontade política da descentralização e da autonomia escolar, que terão que ser legitimadas por um conceito de escola enquanto comunidade educativa (p. 61).

Esta perspectiva, de alguma forma, enquadra-se na ideia defendida por Costa (1991), a que aludimos, de um PE para cada escola e assim se caminhar para a construção da autonomia nas suas diferentes vertentes e dinâmicas de organização e de funcionamento.

Numa procura de eventual enquadramento normativo dos conceitos atrás referidos, na Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), acabamos por constatar que, efetivamente, os princípios subjacentes ao PE e à autonomia das escolas talvez sejam facilmente detetáveis.

É visível a preocupação nos *Princípios gerais* (Artigo 2.º, n.º 2) que o Estado assumia como responsabilidade sua *promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares*. São visíveis ainda preocupações em *Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas (...)*, de acordo com o previsto nos *Princípios organizativos* (Artigo 3.º).

Parece-nos ser também de realçar no âmbito da *Administração do sistema educativo* a perspectiva de que este deva *ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade (...)* (Artigo 43.º).

No que respeita à forma como será desenvolvida a *Administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino*, prevista no Artigo 43.º, preconiza-se que o seu funcionamento se oriente *por uma perspectiva de integração comunitária (...)* e que a sua *administração e gestão* se oriente *por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo (...)*.

Efetivamente, a LBSE não aponta para qualquer modelo de organização das escolas do ensino básico e secundário, contudo, aponta orientações e princípios que não se coadunam com um modelo uniforme, *pronto e vestir*, dimanado pelo Estado Central. Ou seja, os princípios que são apontados respeitam os valores democráticos de participação e intervenção dos implicados, numa perspectiva de identificação comunitária.

Neste sentido e como acabamos de constatar, embora a LBSE já estabelecesse e apontasse os princípios subjacentes à autonomia das escolas e ao eventual estabelecimento de uma identidade própria consubstanciada num PE próprio, estes conceitos não surgem ainda nesta Lei, fundamental para educação e para um País onde a democracia participativa e o pluralismo de opiniões se procuram afirmar.

A primeira definição para essa autonomia surge com o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, através do seu Artigo 2.º, onde se define autonomia da escola como sendo *a capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo*, estabelecendo assim de forma clara uma ligação estreita entre a autonomia da escola e a construção do seu PE.

Em nosso entender, essa associação aprofunda-se, ao nível instrumental, ao definir-se no n.º 2 do mesmo Artigo o que se entende por PE, o qual se traduz, *designadamente, na formulação de prioridades de desenvolvimento pedagógico, em planos anuais de actividades educativas e na elaboração de regulamentos internos para os principais sectores e serviços escolares*.

Embora sendo de notar que esta é uma autonomia ainda incipiente, na verdade concretizaram-se aqui os primeiros passos e começaram por se definir alguns dos seus instrumentos fundamentais, como o PE, o plano de atividades e o RI. O que hoje consideramos como reforço da autonomia nas escolas e agrupamento de escolas, através da sua contratualização, assenta nos mesmos pressupostos.

Costa (2007a) refere-se a este Normativo de 1989 da seguinte forma:

(...) este Decreto-Lei apresenta-se como um quadro teórico-conceptual de referência legal para uma nova concepção de escola (o próprio preâmbulo o define como “quadro orientador da autonomia da escola genérico e flexível, evitando uma regulamentação limitativa”), assumindo, por isso, uma dimensão significativa do ponto de vista político e simbólico – é como um indicador do caminho a seguir nesta matéria. Neste sentido também o projecto educativo usufrui destas conotações político-simbólicas, constituindo a associação entre autonomia e projecto educativo da escola um dos traços notórios deste, bem como outros diplomas legais que se lhe seguiram (p. 78).

Efetivamente, estariam a partir daqui criadas as condições para que as escolas, por um lado, pudessem usufruir de autonomia e, por outro, utilizar essa mesma autonomia para construir e desenvolver o seu PE.

Olhando para trás, a uma distância de cerca de duas décadas, parece haver acordo de que o PE e a autonomia necessária para o construir continuaram durante mais uns longos anos no domínio da retórica. Ao que parece o primeiro grande obstáculo surgiu logo passados alguns dias após a publicação do Decreto-Lei da autonomia, através da publicação do Despacho 8/SERE/89. Este Despacho,

acabou por espartilhar as eventuais dinâmicas de autonomia, colocando o projecto educativo dentro de uma estrutura organizacional e de um modelo de “gestão e administração” que, no essencial, impediram a emergência da inovação e da mudança (Machado, 1997, p. 45).

Após a publicação desta nova regulamentação para os conselhos pedagógicos e órgãos de apoio nas escolas preparatórias e secundárias, Costa (1991) refere-se-lhe da seguinte forma:

Em nosso entender, o Despacho 8/SERE/89 desvirtuou completamente o verdadeiro sentido do Projecto Educativo da Escola pelo menos do ponto de vista teórico, uma vez que na prática as escolas não responderam a estas determinações (p. 61).

Efetivamente, o Despacho 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro, atribuía ao Conselho Pedagógico competências nos termos do número 3.11, para: *Desencadear acções e mecanismos para a construção de projecto educativo de escola*. De acordo com o número 19.1, é também atribuição dos conselhos de grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade: *Colaborar com o conselho pedagógico na construção no projecto educativo da escola*.

Finalmente, e ainda segundo este Despacho, seria também atribuição do conselho consultivo, nos termos do número 53.1, *Colaborar na construção de um projecto educativo de escola*.

Entre tanta profusão de responsabilidade para com o PE de escola, acaba por se verificar que, na prática, se torna difícil ou mesmo inviável coordenar e implementar todas estas competências, daí nos parecer que há toda a razão de ser nas afirmações produzidas por Costa, enquanto as escolas por sua vez acabaram por não se sentir obrigadas a cumprir as determinações produzidas pelo Despacho 8/SERE/89, no que à implementação do PE diz respeito.

Decorridos apenas cerca de dois anos, a provável implementação de um novo diploma de gestão e administração das escolas, que entretanto se veio a concretizar, gera novas expectativas.

O Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, que aprovou, então, um novo regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, atribui ao PE um papel instrumental, no âmbito da estrutura organizacional e funcional da escola, no quadro de uma autonomia implicativa da participação da comunidade local na vida da escola.

Logo no seu preâmbulo, afirma que este modelo se fundamenta no *apoio e a participação alargada da comunidade na vida da escola (...)* afirmando-se na *diversidade através do exercício da autonomia local e a formulação de projectos educativos próprios*.

Nos termos deste Normativo, competiria ao conselho pedagógico a elaboração do PE da escola, enquanto a sua aprovação final passaria a ser da competência do Conselho de Escola, órgão de direção agora criado, que incluiu na sua composição diferentes sectores da comunidade local.

Contudo, o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, acaba por ter um processo de experimentação algo atribulado e de aplicação restrita a apenas cinquenta escolas, acabando por não ser generalizado e a ser substituído por outro, passados cerca de sete anos.

Assim, talvez se entenda um pouco melhor o porquê de, passadas duas décadas após os primeiros passos, se continuar a discutir a implementação da autonomia nas escolas, ainda em regime de experiência, e que em torno de um dos seus pilares de suporte, o *projeto educativo*, subsistam as mais diversas ambiguidades (Barroso, 2005b, p. 124)

O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, concretizou finalmente as condições legais do exercício da autonomia, através dos contratos, alargando a perspetiva de autonomia a todos os níveis de ensino, e redefine um pouco o conceito de autonomia ao afirmar através do seu Artigo 3.º, n.º1, que:

Autonomia é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados.

Além de se considerar como condição para aceder ao reforço da autonomia a existência de um PE, condiciona a autonomia a esse mesmo projeto e transpõe para o domínio da escola a primeira decisão no que respeita aos domínios onde pretende ver reforçada a sua autonomia.

Neste mesmo Artigo 3.º, através do seu n.º 2, além de se referir que o *projecto educativo, o regulamento interno e o plano de actividades constituem instrumentos do processo de autonomia das escolas*, concretiza-se que o RI *define o regime de funcionamento da escola*, o plano de atividades *define, em função do projecto educativo, os objectivos, as formas de organização e de programação das actividades*.

Por sua vez, considera-se também, no mesmo Artigo, o PE como:

O documento que consagra a orientação educativa da escola, elaborado e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão para um horizonte de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa.

Talvez uma definição simples, mas uma das mais completas, porque enquadra organizacionalmente o PE, com atribuição clara de competências na sua elaboração e aprovação, apontando ainda elementos da sua constituição e período temporal de exequibilidade. Costa (2007a) refere-se-lhe como *uma das primeiras definições mais esclarecedoras* (p. 85).

Estariam então criadas as condições para que, em nosso entender, se juntassem dois aspetos fundamentais na construção da identidade das organizações escolares, a possibilidade de construção do seu PE e a contratualização, com novas disponibilidades de meios e recursos que seriam concedidos, num claro reforço da autonomia da escola.

Costa (2007a) aplaude esta associação da seguinte forma:

Este é precisamente um dos campos em que mais se esperaria da “reabilitação” do projecto educativo da escola, já que, após vários anos de elaboração inconsequente deste documento no interior de escolas (...), havia alguma expectativa de que a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a administração erigisse o projecto educativo num documento estratégico fundamental já que por ele passaria o processo de negociação da autonomia (p. 86).

Embora a citação anterior, mesmo sendo respeitante a 2007, aponte para o condicional, deixando fazer crer que, efetivamente e em termos substantivos, o reforço da autonomia pouco ou nada avançou, quisemos mesmo assim, mantê-la, porque reforça a ligação, paralelismo e interdependência entre o PE e os CA.

Entretanto, em resultado de alterações diversas na política educativa nacional, consubstanciadas em normativos vários que, entretanto, se foram publicando, surgiram outros documentos no interior da escola, como os projetos curriculares de escola e de turma. Surgiram também novas figuras organizacionais como os agrupamentos de escolas (horizontais e verticais) e, entretanto, o PE não teve *reabilitação* (Costa, 2007) enquanto os CA apenas vieram a avançar de forma um pouco mais significativa em 2007, como já referimos.

Depois da implementação de 22 CA em outras tantas organizações educativas, vem a ser publicado o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril que, pela nossa análise, enquadra a contratualização da autonomia no PE, da mesma forma que foi efetuada pelo Decreto-Lei que suportou a assinatura dos contratos. Assim, por esta razão e por toda a lógica legal dos CA estar suportada no Normativo de 1998, e ainda porque nos parece que seria maçador, entendemos não dever aprofundar a análise do Normativo de 2008.

Ao longo destes anos de análise, e até um pouco atrás, a autonomia tem ficado por pouco mais que a retórica, como nos refere Lima (2006):

Especialmente após a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, a saturação discursiva em torno da autonomia das escolas, como vimos sem a mínima tradução em políticas e práticas organizacionais e administrativas, conferiu à autonomia o estatuto de categoria ausente do domínio da acção, condenada a uma condição de retórica, a ponto de entrar em crise de legitimidade enquanto discurso e promessa política eternamente adiada (p. 53).

Sem queremos tirar razão à afirmação de Licínio Lima, porque efetivamente também, em nosso entender, corresponde a uma realidade presente nas escolas e agrupamentos de escolas, o passo dado pela administração educativa de assinar CA parece que virá trazer algo de novo à autonomia e à governação das organizações educativas.

6.3. Enquadramento legal do projeto educativo enquanto suporte da autonomia das escolas

Se anteriormente fizemos referência à evolução e enquadramento do PE enquanto instrumento fundamental de concretização da autonomia, parece-nos também fundamental, para abordar a construção do PE da escola, fazer, previamente, uma abordagem à perspetiva legal da sua conceção e aprovação.

No âmbito deste trabalho é para nós marco fundamental o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio¹⁷, uma vez que foi através deste Normativo que, pela primeira vez, se instituiu a figura dos contratos de autonomia, a que foi dada continuidade com o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril¹⁸, sem terem sido efetuadas alterações de muito significado, no que às temáticas em estudo diz respeito. Assim, neste enquadramento legal para a elaboração e aprovação do PE, teremos em conta o previsto no primeiro dos dois diplomas referidos, fazendo referência quando for de forma diversa.

Parece-nos importante uma nova referência ao preâmbulo uma vez que é neste que se concretiza o estreito relacionamento entre a elaboração de um PE próprio e a concretização da autonomia, afirmando-se:

¹⁷ Este Normativo foi alterado pela Lei n.º 24/99, de 22 de abril, sem desvirtuar o conteúdo do Diploma inicial, mas trazendo alguma relevância nos temas e conceitos em estudo, uma vez que, neste domínio, a responsabilidade de elaboração do PE, antes atribuída ao Diretor ou ao Conselho Executivo, passa a ser confiada ao Conselho Pedagógico. Sendo uma alteração introduzida pela Assembleia da República, poderá querer significar um alargamento do número de atores educativos na construção do PE que iremos abordar mais adiante.

¹⁸ Este DL vem a ser sucessivamente alterado, primeiro, pelo DL n.º 224/2009, de 11 de setembro e depois pelo DL n.º 137/2012, de 2 de julho que procede à segunda alteração. Como mantêm o espírito dos normativos anteriores no que ao regime de autonomia das escolas ou agrupamentos de escolas diz respeito, continuamos a orientar a nosso trabalho na base dos pressupostos expressos antes da sua publicação.

A escola, enquanto centro das políticas educativas, tem, assim, de construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades, contando com uma nova atitude da administração central, regional e local, que possibilite uma melhor resposta aos desafios da mudança.

Assume-se e reconhece-se, assim, pelo menos na letra da Lei, que as escolas ou agrupamentos de escolas, em condições determinadas, podem gerir melhor os recursos disponíveis, de acordo com o seu PE.

Neste novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, o PE surge referido como uma das bases da afirmação da autonomia da escola, uma vez que, ao proceder à sua definição, no Artigo 3.º, se considera este como *o documento que consagra a orientação educativa da escola*.

Logo, de acordo com este novo ordenamento jurídico, o PE enquanto documento base de orientação da escola deverá revelar-se plural e coerente com as aspirações da comunidade educativa local, uma vez que intervém na sua conceção ou aprovação os três órgãos de maior importância, respetivamente, Assembleia de Escola, Direção Executiva e Conselho Pedagógico¹⁹. A Assembleia de Escola inclui na sua composição diversos representantes de interesses locais.

Assim, o quadro de competências na definição do PE da escola fica com uma distribuição relativamente alargada, competindo a aprovação à Assembleia de Escola, nos termos do Artigo 10.º, a elaboração ao Conselho Pedagógico, nos termos do Artigo 26.º, enquanto a Direção Executiva funciona como intermediário neste processo, dado que é responsabilidade desta submeter o documento à aprovação.

Se já se referiu que através do PE se reconhece à escola o poder para tomar decisões em diferentes domínios, em função de competências e meios consignados, importa também referir que o RI e o plano de atividades também se *constituem como instrumentos de autonomia das escolas*, nos termos do Artigo 3.º do Diploma em referência. Convém também referir que o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, considera também, no seu Artigo 9.º, como instrumento de autonomia, o *orçamento*, definido como *documento em que se prevêem de forma discriminada, as receitas a obter e as despesas a realizar*, pela escola ou agrupamento de escolas.

¹⁹ De acordo com Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, os órgãos referidos passam a ser Conselho de Escola, Diretor e Conselho Pedagógico.

Considera-se também, através do n.º 2 deste mesmo Artigo 9.º, que *são ainda instrumentos de autonomia (...), para efeitos da respectiva prestação de contas, o relatório anual de actividades, a conta de gerência e o relatório de auto-avaliação (...).*

Tal como refere Grade (2008), a razão de assinalarmos a relação *entre os conceitos de autonomia e de Projecto Educativo e comunidade educativa* (p. 43), deve-se ao facto de esta última estar representada no órgãos de direcção que aprova o PE, o que faz com que este documento assuma o papel de eixo fundamental na definição da política educativa da escola, claro está, servindo-se dos diferentes instrumentos previstos para a consecução dessa autonomia.

Claro que nesta contextualização da autonomia baseada na participação da comunidade se revela de importância acrescida o RI que funciona aqui como balizador desse regime autonómico, uma vez que *é o documento que define o regime de funcionamento da escola, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação e dos serviços de apoio educativo*, nos termos do n.º 2 do Artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 115-A/98.

Através do Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, redefine-se o que agora se considera como dois documentos *Planos anual e plurianual de actividades que são considerados como*

documentos de planeamento, que definem, em função do projecto educativo, os objectivos, as formas de organização e de programação das actividades e que procedem à identificação dos recursos necessários à sua execução.

Também como instrumento de autonomia se define ainda, no mesmo Artigo 9.º, o *Orçamento*, como sendo *o documento em que se prevêem, de forma discriminada, as receitas a obter e as despesas a realizar (...).*

Destes instrumentos que acabamos de referir, parece-nos ser a própria lei de enquadramento a colocar o PE da escola no topo da pirâmide, sobrepondo-o aos restantes documentos, atendendo a que, e embora os considere a todos como instrumentos do exercício da autonomia, trata o primeiro de forma diferenciada, seja na forma de elaboração e aprovação, seja na própria definição, uma vez que *é neste que se consagra a orientação educativa da escola ou agrupamento de escolas.*

Convém ainda referir que, dos documentos a que fizemos referência, o único cuja redacção compete a um órgão colegial é o PE, que é elaborado pelo conselho pedagógico.

Um outro instrumento que nos parece fundamental na definição e concretização da autonomia é o projeto curricular. Embora seja um documento a que o Decreto-Lei n.º 75/2008 não dá qualquer atenção explícita, em nosso entender, pode funcionar como mais um pilar da autonomia das escolas ou agrupamentos, nomeadamente aquando da concretização de uma política curricular definida pelo PE.

A importância que aqui se dá ao projeto curricular é reconhecida no Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro, que define os princípios orientadores da organização e gestão curricular do Ensino Básico, o qual se terá revelado como mais uma franja visível de autonomia da escola na construção do seu PE.

No âmbito da gestão curricular conferida pela autonomia que cada escola poderá desenvolver, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro, confere ao projeto curricular a importância a que nos reportamos, ao referir:

No quadro do desenvolvimento da autonomia das escolas estabelece-se que as estratégias de desenvolvimento do currículo nacional, visando adequá-lo ao contexto de cada escola, deverão ser objecto de um projecto curricular de escola, concebido, aprovado e avaliado pelos respectivos órgãos de administração e gestão, o qual deverá ser desenvolvido em função do contexto de cada turma (...).

Naturalmente que, além de se proceder à contextualização do projeto curricular, no âmbito de cada uma das turmas, a sua conceção é suportada ao nível de um projeto curricular de escola, o qual, no âmbito do PE, permitirá *conceber, propor e gerir outras medidas específicas de diversificação da oferta curricular*, como prevê o Artigo 11.º do Decreto-Lei 6/2001, de 18 de janeiro.

A concretização desta perspectiva de instrumentalidade do projeto curricular no âmbito da autonomia é verificável quando a escola ou agrupamento escolas, na construção do seu PE prevê a introdução de variantes curriculares específicas. Igual concretização se verifica no âmbito da assinatura de um CA, onde se atribui²⁰ à escola competência no domínio da *Gestão flexível do currículo, com possibilidade de inclusão de componentes regionais e locais, respeitando os núcleos essenciais definidos a nível nacional*.

Apesar de se considerar de enorme importância o contributo que este instrumento pode trazer para a construção da autonomia da escola parece-nos contudo, um pouco estranho que o projeto curricular não tenha tido reconhecimento prévio do Decreto-Lei n.º 115-A/98 que, como refere Costa (2007a), é um conceito que este

²⁰ Nos termos da alínea a) do número, do Artigo 58.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril.

Normativo *desconhece completamente* (p. 88). Curiosamente, o Decreto-Lei n.º 75/2008 também não faz referência direta ao projeto curricular.

Embora Costa (2007a) se refira a este documento como tendo surgido em desarticulação com o PE, uma vez que à luz do Normativo regulamentador se transfere *a discussão e as opções educativas da escola, agora apelidadas de curriculares, para um outro documento, o projecto curricular da escola* (p. 88), a nós, parece-nos que ele deverá ser mais um pilar da construção de um PE que conduza a escola para franjas cada vez mais alargadas de autonomia, também curricular.

Aos outros instrumentos de autonomia, porque se situam mais na componente de prestação de contas e eventual avaliação, não nos referimos agora, assim como ao contrato de autonomia que naturalmente merecerá atenção mais desenvolvida.

6.4. O projeto educativo enquanto veículo para a autonomia

Desde o fim da década de oitenta, aquando da instituição da chamada autonomia das escolas, se tem assistido, por parte da administração educativa, a uma espécie de institucionalização de documentos de suporte dessa autonomia, surgindo neste contexto, o PE com posição destacada pelo menos ao nível do discurso político.

Desde que, através do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, foi conferida à escola, nos termos do seu Artigo 2.º, *a capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo* que se passou a colocar a questão do PE da escola, *não mais como uma questão técnica de gestão, mas como razão de ser de uma outra concepção de escola, onde prevalece a dimensão autonómica* (Costa, 2007a, p.78).

Assim, desde essa altura, sempre que o discurso tende para a justificação das reformas educativas, logo se procura que a resposta surja através da elaboração de um PE, sem se saber definir muito bem o que se pretende desse projeto, tal como assevera Barroso (2005b), quando afirma:

esta referência ao projecto educativo tem-se mantido como um voto piedoso da administração, formulado de um modo vago e ambíguo, sem explicitar o seu conteúdo e as partilhas de poder, obrigações e recursos que ele implica (p. 124).

Não se querendo aqui afirmar ser intenção da administração educativa de que é pouco importante o conteúdo do documento, sendo mais importante é que este exista vai de encontro ao que as perspetivas de alguns investigadores têm vindo a:

alertar para o facto de, no funcionamento das organizações em geral e das educativas em particular, se verificarem dimensões de descoordenação, de inconsequência e de dissensão

entre, por um lado, as intenções, os discursos, as decisões, os documentos e, por outro, as práticas, os resultados efectivos, a acção organizacional propriamente dita (Costa, 2007c, pp. 99-100).

Ao que parece, as sucessivas reformas que nos últimos anos se avolumaram, na tentativa de resolver problemas da educação no País, acabaram por não esclarecer cabalmente o que se prende com a elaboração do PE. No entanto, o que se tem vindo a deparar no panorama educativo é que, na prática, o PE usufrui de *conotações político simbólicas, constituindo a associação entre autonomia e projecto educativo da escola* (Costa, 2007a, p.78)

Embora essa associação nos pareça correta e desejável, o PE continua, mesmo assim, a arrastar atrás de si um conjunto de ambiguidades que, por vezes, transformam o que deveria ser o documento orientador das políticas educativas da escola em algo com significado contraditório, e que na prática nem sempre está ao serviço dos interesses dos alunos ou da comunidade educativa local.

Continua-se a exigir às escolas, através dos diplomas legais vigentes, a elaboração de um PE, contudo, não tem sido feito muito para habilitar os docentes com capacidades que lhes permitam desenvolver as competências e atividades necessárias à elaboração de tal documento.

Assim, pode então considerar-se estarmos perante o que Lima (2001), citado por Costa 2007c, refere como o *funcionamento díptico* da escola onde se pressupõe a existência de dois planos:

o plano das orientações para a acção organizacional (a perspectiva jurídica, legal, normativa, formal, correspondendo ao lado oficial e intencional da organização) e o plano da acção organizacional (o das manifestações efetivas das práticas dos actores e dos grupos, numa versão nem sempre oficial da realidade, onde por vezes ocorre a infidelidade normativa) (Costa, 2011c, p. 100).

Embora se constate que o PE, pelo menos legalmente, é uma obrigação de todas as escolas e agrupamentos de escolas, na verdade, uma certa ambiguidade acerca dos seus significados continua a manter-se, o tal modo de funcionamento *díptico*. Contudo, quando de forma cíclica surgem ventos de reforma, em tempos de crise na educação, o PE é assumido para alguns estudiosos ou agentes da administração educativa como solução para todos os males, dilatando, a nosso ver, o leque dessas ambiguidades. Tal como refere Barroso (2005b):

Na verdade, arriscamo-nos a que o “projecto educativo” não passe de uma moda pedagógica, de uma “palavra in” para abrilhantar os discursos e fique condenado ao estatuto efémero das “super star” do “show business” das Reformas Educativas. Para este facto, muito tem contribuído a ausência de uma reflexão crítica sobre a própria noção de projecto educativo e

das suas práticas, apoiada na investigação sobre o que efectivamente se passa nas escolas, neste domínio (p. 125).

Assim, pode afirmar-se que enquanto à volta do PE continuar existir falta de dimensão estratégica, seja pela falta de indicadores de decisão claros ou outros, vamos continuar a assistir à elaboração de projetos educativos, como o designado *projecto de manutenção*, onde se procura a prevalência das estruturas existentes, ou mesmo como o *projecto de ficção*, onde a ambição e o voluntarismo não são temperados com uma análise realista dos recursos (Costa, 2005b)²¹.

Face a este estado de coisas, o PE continua, mesmo assim, a surgir implementando as expectativas mais diversas mas, igualmente, com sentidos múltiplos, dependendo do ponto de vista de análise e dos interesses de momento e de contexto.

Considerando ainda o PE como a forma de responder das organizações educativas ao aumento de exigências e de orientações que lhe são impostas, estas:

reagem de formas diversificadas, nomeadamente através de estratégias desconexas, duplas ritualizadas, de modo a encontrarem os meios de, por um lado, acolherem positivamente as exigências contextuais, conformando-se aparentemente com elas, e, por outro, manterem outro tipo de procedimentos, por vezes, bastante desalinhado com a mensagem que vai sendo difundida (Costa, 2007c, p. 102).

Assim a organização poderá apresentar um modelo mais político e mais virado para os resultados e um modelo de ação. À questão de existir contradição ou conotação negativa neste funcionamento organizacional, investigadores respondem, tal como Costa (2007c), que *a separação entre acção e política é a resposta natural às exigências desconexas e contraditórias a que são submetidas as organizações* (p. 103). Esta forma de funcionamento desconexo das organizações que apelidam de *hipocrisia organizada* poderá, não só permitir compreender porque se pretende que o PE seja para a administração educativa um instrumento fundamental com dois significados e, o mesmo também possa significar para cada uma das organizações educativas, na forma como constroem e na forma o implementam.

Contudo, importa, a nosso ver, retirar ao PE o significado de remédio ou receita milagrosa para todos os males, encontrar as virtualidades que existem e assumir, definitivamente, o PE nas funções mas também nas virtualidades que a sua construção pode trazer à escola.

²¹ No trabalho *Participação estratégica e liderança na construção de projectos*, Jorge Adelino Costa considera que perante a ausência de dimensão estratégica na construção do projeto educativo, além dos dois tipos de projeto referidos ainda poderá ser perspectivada uma terceira vertente que passa pelo *projecto vago*, o qual se traduz num *documento de intenções e objectivos gerais* sem precisão e de metas indefinidas.

Assim parece-nos natural que o PE surja em contextos diversos e com significados e sentidos diferenciados, em função das políticas educativas que são adotadas:

como forma de controlo das escolas; como forma de normatização e racionalização da sua gestão; ou, paradoxalmente, como forma de mobilização da autonomia da escola, desenvolvimento da sua democracia interna e reforço do seu papel cívico e comunitário (Barroso, 2005b, p.125).

Efetivamente, cada uma destas funções ou sentidos que podem ser atribuídos ao PE dependem se emanam da administração educativa ou da própria comunidade educativa. Daí a importância acrescida do significado, sentido, definição e papel que a comunidade educativa local atribui ao PE da sua escola.

A primeira perspetiva, de controlo, tão válida como qualquer uma das outras, está naturalmente associada ao papel de controlo e avaliação, não sendo de descurar de todo o papel preponderante na consecução de objetivos, que pode ser atribuído a *uma boa utilização da avaliação* (Madureira, 2004, p. 30).

Embora a questão da avaliação seja assunto para aprofundarmos mais adiante, não poderemos deixar também de referir aqui o papel que poderá ter na elaboração do PE, enquanto definidor de um contexto que permitirá concretizar uma avaliação ao *nível dos actores e da acção contextualizada nos estabelecimentos de educação e de ensino* (Costa e Ventura, 2002, p. 106).

Ao permitir uma avaliação localizada, pela própria organização, numa perspetiva de autoavaliação, potencia, ao mesmo tempo, um aumento dos níveis de controlo por parte da Administração Educativa. Também ao obrigar a escola a tornar claras e explícitas as políticas e procedimentos dos seus atores, o PE surge aqui numa perspetiva diferenciadora no âmbito do funcionamento da organização escolar. Barroso (2005b) refere-se-lhe da seguinte forma:

Nesta perspectiva, a introdução do “projecto educativo” aparece claramente associada às preocupações de eficácia, eficiência, qualidade, avaliação, com que os governos e as suas administrações pretendem garantir a produtividade do sistema, a rentabilização dos recursos e as poupanças nas despesas com a educação (p. 125).

A segunda vertente que apontamos anteriormente ao PE refere-se à sua *normatização e racionalização*, onde os aspetos mais técnicos, que estão relacionados com a elaboração, vêm, claramente, mais ao de cima. Uma perspetiva sem dúvida importante, uma vez que permitirá trazer à gestão e administração escolares um carácter mais profissional, obrigando a procedimentos mais pré-determinados na elaboração deste documento.

Quando associamos o PE à autonomia da escola, então este documento pode funcionar como potenciador dos valores da participação comunitária e democrática, na definição de uma política educativa da escola ou agrupamento de escolas, contribuindo para aumentar e delimitar as responsabilidades e o poder entre os diferentes intervenientes.

Em nosso entender, é nesta terceira vertente ou sentido que as expectativas que nele se depositam podem efetivamente produzir novos desenvolvimentos nas dinâmicas de autonomia veiculadas através do PE. Pensamos que, cumprindo-se esta vertente, as restantes surgirão naturalmente através do desenvolvimento de processos, embora não devam, em nosso entender, ser esquecidas.

Assim, mais do que falar nas dificuldades de elaboração do PE, ou até das suas vantagens orientadas por um ou outro ponto de vista, parece-nos importante abordar o PE pela vertente da *dimensão política que lhe está subjacente e do tipo de pedagogia e de gestão que ele pressupõe e implica* (Barroso, 2005b, p. 126). Tal como também nos refere Costa (2007a), devemos assentar a conceção do PE naquilo que este contribui para uma

escola descentralizada com espaços de autonomia que permitam a decisão estratégica – nos campos da organização interna da gestão pedagógica, curricular e da inovação, da gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais (p. 90).

Perspetivando desta forma o PE, estamos perante um documento orientador da ação da escola, em função do diagnóstico que se realizou, pelo que assim este produto e ao mesmo tempo processo, permitirá gerar expectativas que talvez assim nos conduzam à autonomia das organizações educativas locais.

Embora essas expectativas sejam inter-relacionáveis e até mesmo interdependentes, Barroso (2005b) considera que poderão ser reconhecidas como sete, as expectativas que rodeiam a elaboração do projeto educativo: (i) *aumentar a visibilidade do estabelecimento de ensino*; (ii) *recuperar uma nova legitimidade para a escola pública*; (iii) *participar na definição de uma política local*; (iv) *globalizar a ação educativa*; (v) *racionalizar a gestão de recursos*; (vi) *mobilizar e federar esforços*; (vii) *passar do “eu” ao “nós”* (p.127).

Parece-nos claro que nem todas as expectativas apontadas anteriormente têm o mesmo peso no desenvolvimento do PE, contudo, vamos procurar esclarecer o significado de cada uma delas.

- (i) Nesta componente expectável do PE parece-nos de maior importância a procura da diferenciação, ou, se quisermos, de uma identidade por parte da escola ou agrupamento de escolas. Ao assumir gerir a sua margem de autonomia, a escola ou agrupamento de escolas assume uma identidade particular, ao nível dos seus processos de desenvolvimento, o que naturalmente permitirá uma melhor aferição quanto a resultados.
- (ii) Tempo houve onde se defendeu que a escola, por ser pública, a todos deveria tratar de igual forma, para depois se passar para o estatuto de cliente, ou aluno. Esses caminhos não parecem ter sido os melhores no sentido de garantir uma nova legitimidade para a escola pública, pelo que, hoje, se reforça a necessidade absoluta de uma identificação entre a escola e a comunidade envolvente, de forma que esta se torne comunidade educativa e participante na elaboração do PE.
- (iii) Quando nos referimos à participação da comunidade educativa local na construção do PE e à forma como essa participação deverá ocorrer, parece claro que apenas com uma participação ativa e empenhada dos parceiros locais é possível à escola ou agrupamento de escolas definir uma política educativa local. Articulando-se a participação alargada na construção deste projeto, será possível que, no âmbito do território local, se defina uma política educativa que responda aos problemas das populações e ao mesmo tempo, aos grandes objetivos da política educativa nacional.
- (iv) Tender para globalizar a ação educativa, passa pela elaboração de um PE que não se preocupe apenas com a componente pedagógica e curricular, mas que procure trazer também para um contexto global de formação o domínio social. Só estabelecendo uma ligação estreita entre a comunidade social envolvente é possível que as atividades extracurriculares, desportivas e de ocupação de tempo livres possam ser enquadradas globalmente como vertentes formativas e educativas.
- (v) A partir do momento em que a elaboração do PE implica planear e programar a gestão e utilização dos recursos disponíveis, passará a tornar-se com certeza mais rentável. Ao definirem-se prioridades face aos problemas identificados e à premência de resolução, necessariamente que vão ser quantificados custos que exigirão a otimização da sua utilização. A coordenação da utilização de espaços

e recursos pode implicar a sua disponibilização à comunidade social e assim essa também poderá e deverá disponibilizar outros.

(vi) Para mobilizar e federar esforços a escola enquanto entidade que exige a participação do meio local na construção do seu projeto, também deverá de alguma forma promover e valorizar as atividades desenvolvidas por outras entidades e integrá-las no seu PE. Garantem-se assim contributos múltiplos, resultantes da conjugação de interesses e objetivos, sem apagar identidades.

(vii) Elaborar um PE é sempre passar do eu para o nós, ou não fosse este um processo que *permite integrar os projectos individuais, e de grupo, nos projectos colectivos* (Barroso, 2005b, p. 128).

Embora conscientes de que há sentidos atribuídos ao PE que não conduzem à produção da totalidade das expectativas tal como as referimos, pensamos que se essa construção for efetivamente participada e efetivada de acordo com as aspirações da comunidade, então haverá certamente expectativas indiciadoras de um caminho para a autonomia, onde o CA poderá funcionar como mais um pilar dessa construção.

As dificuldades de concretização simultânea das expectativas locais e da necessária resposta às orientações da administração educativa, numa organização caracterizada por debilidades de articulação são a nosso ver evidentes. Assim, para responder às pressões, às exigências e às normas, propomos que, também na sua *hipocrisia de organizada*, se rentabilizem as vantagens morais desta *hipocrisia*, numa perspetiva de que esta seja *uma solução necessária para a sobrevivência organizacional* (Costa, 2007c, p. 103).

7. Desenvolvimento da autonomia e avaliação das escolas

7.1. Autonomia e avaliação das escolas

Quando nos referimos à escola autónoma, descentralizada e democrática, não nos referimos à dita escola de *gestão empresarial*, antes nos referimos à escola produtora de um bem de interesse público a que Lima (2006) se refere da seguinte forma:

A educação para a democracia e a cidadania só parece realizável através de ações educativas e de práticas pedagógicas democráticas, no quadro das quais a autonomia, individual e colectiva, de professores e de alunos, se revela um elemento decisivo. Uma

pedagogia da autonomia e da responsabilidade, contudo, não é praticável à margem de escolas dotadas de graus de autonomia indispensáveis ao exercício daquela prática pedagógica, ou seja, a constituição de sujeitos pedagógicos autônomos exige uma escola mais democrática e mais autônoma, em direção ao seu autogoverno (p. 56).

Para uma escola que pretenda caminhar para os níveis de autonomia, na perspectiva aqui em análise (a contratualizável), supõe-se a criação de um dispositivo de suporte que passará pela

atribuição de competências, apoios e meios que permitam à escola, em conjugação com a comunidade local, construir o seu próprio espaço de desenvolvimento e que, posteriormente, apresentem contas (Bolívar, 2004, p. 94).

Neste contexto de atribuição de competências numa perspectiva contratualizável, o Estado central negocia as metas a alcançar com as autoridades locais (como as escolas) e delega-lhes a responsabilidade de alcançar as metas referidas, correspondendo a missões de carácter geral, promovidas por autoridades públicas, tendo em conta os seus contextos locais (Maroy, 2009b).

Parece-nos que se caminha, embora talvez de forma bastante incipiente, para o autogoverno a que se refere Lima (2006); contudo, será importante que esta caminhada se faça de forma responsável e, porque sendo contratualizável, o seja para todas as partes contratantes e que o (in)cumprimento do contrato seja avaliável em ambos os sentidos.

Se o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, introduz, através do seu Artigo 10.º, o conceito de avaliação da escola, na verdade, fá-lo com um pendor marcadamente interno de acompanhamento da execução e apreciação de relatórios. No que respeita a uma avaliação externa, as referências, embora existam, acabam por ser um pouco mais ténues.

Quando passamos a analisar as condições para aceder à autonomia, concretamente para aceder à assinatura de contratos de autonomia, verifica-se que o acesso à primeira fase apenas exige *o funcionamento de órgãos de administração e gestão, de acordo com o regime definido no Normativo*, enquanto a passagem a uma segunda 2.ª fase de autonomia surge condicionada a *uma avaliação favorável realizada pela administração educativa*, de acordo com o Artigo 48.º.

Na prática, o que se veio a verificar num contexto de retardamento sucessivo da implementação dos contratos de autonomia, a que já nos referimos, é que a generalidade das escolas que assinaram contratos em 2007 tinha sido sujeita previamente a uma avaliação externa, a que se terão candidatado e que foi efetuada no âmbito do Programa de Avaliação Integrada das Escolas.

Efetivamente, sendo este o programa de avaliação externa das escolas que tem estado a ser implementado pelo ME e que tende a ser generalizado, talvez não fizesse muito sentido que as escolas com CA apenas fossem avaliadas no fim do respetivo contrato.

Terá sido então em função da avaliação externa efetuada em cada escola ou agrupamento de escolas que foi facultado o acesso ao CA, daí que faça para nós sentido listar as razões que, segundo Costa e Ventura (2002), levaram à implementação deste programa de avaliação externa:

- . a visibilidade e a especificidade das organizações: as escolas são cada vez mais percebidas como unidades organizacionais com uma individualidade (...);*
- . a autonomia crescente dos estabelecimentos de ensino: a crescente visibilidade e especificidade das escolas advém-lhes também da capacidade de decisão e das competências próprias de que se têm visto detentoras (...) que se começam a constituir como espaços de resposta autónoma e diferenciada por parte dos diversos estabelecimentos de educação e ensino na construção de projectos educativos próprios;*
- . a pressão pública e as lógicas de mercado: (...);*
- . a contracção dos recursos financeiros: (...);*
- . o controlo e regulação dos sistemas educativos: (...);*
- . as estratégias de marketing e de promoção da escola: (...) a propósito os processos de mediatização dos rankings;*
- . a melhoria e o desenvolvimento organizacional das escolas: (...) – na identificação dos seus estrangulamentos, dificuldades e insucessos e em consequentes estratégias de mudança e de melhoria dos processos de ensino-aprendizagem e de bem-estar institucional (...) (pp. 106-107).*

Sem discutirmos se todas as razões são justificação mais ou menos adequada para a realização da avaliação externa, sem dúvida que a última da lista nos faz transitar para a capacidade da escola em promover a melhoria das suas práticas, ao permitir identificar os seus pontos fortes e os seus constrangimentos, o que aliás vai ao encontro do pensamento de Costa e Ventura (2002) quando referem que:

São, por isso, as questões relacionadas com o desenvolvimento organizacional da escola – aquelas que poderão contribuir para um reforço do profissionalismo e das competências docentes, para uma melhor aprendizagem dos alunos e para o bem-estar dos elementos da comunidade escolar (...) (p. 107).

Parece-nos ser esta a questão fulcral para o desenvolvimento da autonomia ao nível das escolas, tal como se lhe refere Bolívar (2004):

Se a adopção de um sistema de decisão baseado na escola pode ser uma condição necessária para iniciar um processo de melhoria, não é suficiente para oferecer os mais altos níveis de aprendizagem para todos. A menos que a gestão autónoma se dirija para a melhoria do processo de ensino aprendizagem e para os níveis de aprendizagem dos alunos, orientada para configurar a escola com uma cultura de investigação e melhoria do que se faz (...) (p. 95).

Naturalmente que esta perspetiva dá uma valorização acrescida à autoavaliação, enquanto mecanismo de auto regulação que poderá eventualmente ser melhorada e complementada através da avaliação externa.

Embora seja entendimento generalizado dos autores que temos vindo a citar que a autonomia tem tardado em demasia e que, talvez assim, não se tenham atingido ainda os níveis desejáveis na descentralização, na verdade, as práticas autonómicas apenas são passíveis de evolução se assentes em controlo e monitorização responsáveis. Obviamente que nos referimos a uma avaliação do cumprimento do contratualizado por ambas as partes contratantes.

Relativamente a este aspeto de responsabilização face à autonomia concedida, para as escolas e agrupamentos a questão já era adquirida, embora mais centrada na autoavaliação uma vez que o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, através do Artigo 48.º, refere que se constituem como princípios orientadores dos CA (entre outros) o:

Reforço da responsabilização dos órgãos de administração e gestão, designadamente através do desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho da escola que permitam acompanhar a melhoria do serviço público de educação.

O que em nosso entender estará de acordo com os pressupostos do programa de avaliação externa que, no dizer de Costa e Ventura (2002), corresponderão, atualmente, a uma nova perspetiva da Inspeção Educativa que parece ter começado a manifestar sinais de evolução *para um papel de acompanhamento e avaliação, afirmando-se ao serviço da melhoria sustentada dos estabelecimentos de ensino* (p. 108).

Poderia reafirmar-se o quanto faz sentido a interligação das duas modalidades de avaliação quando associadas a políticas de descentralização, de que os contratos parecem ser o caso, no sentido de garantir o reforço da autoridade e legitimidade que o Estado possa perder através da descentralização e, ao mesmo tempo, garantir a melhoria do serviço público de educação.

Por isso, normalmente *as políticas de descentralização aparecem associadas ao reforço das formas de avaliação, tentando assim não perder em autoridade aquilo que se ganha em “legitimidade”* (Barroso, 2006, p. 29).

Neste contexto, onde se opta por um modelo de estado avaliador, os CA podem eventualmente ser a solução, facultando um processo organizacional e profissional de que resulte melhor educação nas escolas. De facto, este modelo implica independência económica e de gestão pedagógica das escolas e o reconhecimento da sua capacidade de resposta perante as autoridades de controlo ou os próprios utentes. Em qualquer dos

casos, este processo envolve a aceitação e desenvolvimento de uma *cultura de avaliação* (Maroy, 2009b).

Ao que parece e se vai tornando também numa realidade, esta cultura de avaliação, mais do que servir para melhorar os processos, *pretende manter a capacidade dos governos em determinar as suas prioridades e controlar a qualidade do sistema educativo através do controlo dos resultados (accountability)* (Bolívar, 2004, p. 99), onde os CA não fugirão à regra.

7.2. A avaliação no âmbito do projeto educativo como preparação do caminho para a autonomia

O desenvolvimento do PE não deve ser conduzido por uma ação alienada, de cumprimento absoluto e rigoroso de objetivos e obtenção de resultados. Antes deverá orientar-se por um sistema regulador que, de forma contínua e sistemática, se interroga acerca dos seus êxitos.

Esta avaliação sistemática, não apenas de resultados mas também de processos onde se procura ter consciência das razões dos sucessos e dos fracassos, encaminha-nos para um tipo de procedimento de autoaprendizagem que alguns autores enquadram na metodologia da investigação-ação.

Naturalmente que um qualquer PE de escola, enquanto projeto orientador da ação, apenas o é realmente e faz sentido para a comunidade educativa local, quando, além de antever o futuro numa projeção de intenções transformadoras, também se consubstancia na avaliação. Apenas através desta avaliação sistemática de processos vai ser possível a seleção de estratégias e recursos ou ferramentas a *utilizar no desenvolvimento da acção* (Llavador e Alonso, 2001, p. 72).

Assim, e mesmo considerando que o reforço da autonomia das escolas tem andado até há pouco tempo apenas pelo domínio dos discursos políticos e da retórica, a implementação da contratualização poderá ser o primeiro passo para que o PE seja efetivamente *elaborado com a participação da comunidade educativa*, estabelecendo assim *a identidade própria de cada escola*²².

Este enraizamento de relações poderá vir a dar frutos se os CA forem vistos numa perspectiva de regulação das relações dentro das escolas. Desta forma, o CA,

²² Tal como o definiu Costa ainda em 1991, em *Gestão Escolar: Participação, Autonomia, Projecto Educativo*. Lisboa: Texto Editora (p. 10).

consubstanciado no PE, será então o garante da introdução e manutenção de práticas de participação e negociação no interior das escolas e agrupamentos de escolas, com vista à conceção e implementação de projetos comuns. Nesta base de implementação do serviço público de educação, Barroso (2006) refere que:

No caso da escola pública a contratualização interna tem como referência o projecto educativo e corresponde á construção social do “bem comum” que fundamenta a prestação do serviço educativo (p. 31).

Talvez desta forma os CA estejam também a dar o seu contributo para que o PE deixe de poder ser lido como *ritualização legitimadora*, *resistência clandestina* ou *relatividade realista* (Costa, 2007a, pp. 90-92), mas antes como suporte da política educativa de cada escola ou agrupamento de escolas num caminho para a autonomia.

Claro que neste caminho para a autonomia das organizações educativas locais onde a avaliação tem papel principal, parece-nos ser de aprofundar e discutir um pouco o contributo desta avaliação para que o serviço público seja um serviço de qualidade. Dentro da procura da qualidade na educação iremos então procurar efetuar uma abordagem de inter-relação da autoavaliação com a avaliação externa das escolas.

7.3. Uma avaliação monitorizadora das medidas de política educativa

Sem procurarmos no imediato analisar o conceito de qualidade na educação, o que faremos mais adiante, iremos procurar abordar e esclarecer a importância de que se reveste a avaliação na sua vertente de avaliação orientadora das decisões políticas de carácter macro, numa conceção de avaliação prospetiva.

Ao considerarmos a implementação da autonomia das escolas como uma das linhas orientadoras de um determinado tipo de ação política, situamo-nos no âmbito das políticas educativas que, no caso do presente trabalho, onde se aborda a contratualização da autonomia pensamos enquadrarmo-nos no âmbito das medidas de política educativa. É neste contexto mais macro do planeamento estratégico da educação que, para nós, se torna importante a abordagem da avaliação, enquanto uma avaliação de políticas educativas.

Nesta perspetiva, considerando-se a importância que a avaliação de políticas educativas poderá ter, esta deverá tornar-se sistemática e continuada, de modo a que esteja *obrigatoriamente presente nos processos de decisão (avaliação ex-ante) e após a produção do essencial dos resultados (avaliação ex-post)* (Fazendeiro, 2002, p. 63).

Parece-nos ser esta a vertente que, cada vez mais, cada um dos países e organizações mundiais deverão procurar implementar e fazer implementar com carácter mais assíduo. Esta modalidade de avaliação, se a considerarmos na sua vertente *ex-ante*, a ser utilizada com carácter sistemático poderá garantir que a definição das prioridades e escolhas de ação política serão com certeza, além de mais viáveis e exequíveis, também mais sustentáveis a médio e longo e prazo, estando assim garantida a coerência e a prioridade das escolas no contexto da estratégia de desenvolvimento (Fazendeiro, 2002).

Esta forma de desenvolver a ação política apenas será possível caso surja uma visão de futuro para o sistema educativo que seja cabalmente estruturada. Apenas assim será possível constituir como que um quadro de referências que integre políticas dos diferentes sectores e que acabe com a fragmentação dos suportes institucionais existentes.

Caso se opte por este tipo de metodologias que permitem ultrapassar insuficiências, seja de ordem técnica ou mesmos institucional, estaremos em condições de desenvolver e implementar um avaliação *ex-ante*.

Por muito que se defenda, em termos de discurso político, que se vai proceder a uma avaliação de resultados ou de produtos, ou se quisermos uma avaliação *ex-post*, esta apenas será consequente e credível caso tenha existido na fase de implementação das medidas políticas uma avaliação *ex-ante*, que tenha obedecido a referenciais ou quadros de referência devidamente estruturados.

Naturalmente que, integrados numa era de globalização, onde as sociedades humanas estabelecem as suas relações à escala global, faz cada vez mais sentido existirem mecanismos de acompanhamento das estratégias e dos planos de investimentos, de acordo com a orientação das medidas de ação política. Cada vez faz mais sentido a existência de mecanismos de monitorização, observação e avaliação externa independentes do poder político instituído.

Na verdade, ao longo das últimas décadas do século passado, as preocupações associadas à expansão do sistema educativo, em resultado da democratização do acesso que se veio a verificar a partir de finais da década de sessenta e que se acentuou a partir de meados da década de setenta, induziram a que o planeamento das políticas educativas estivesse essencialmente associado aos recursos. Assim, não é de estranhar que as diferentes instâncias do Ministério da Educação que se preocupam com a avaliação das diferentes questões do sistema educativo tenham demorado a reorientar a abordagem que deverá ser feita da avaliação. Daí fazer todo o sentido o apelo de Matias Alves

(2002), ao referir que as diferentes instâncias do Ministério se devem articular e aproveitar sinergias mas também de que a avaliação que é feita

tem de servir para alguma coisa, tem de servir para aumentar o conhecimento da realidade e este conhecimento tem de servir para mudar, inovar, melhorar processos e resultados educativos (p. 79).

Neste contexto de observações que vão surgindo, parece finalmente estar-se a ir ao encontro das preocupações que vão sendo veiculadas, isto é, apostar-se na avaliação prospetiva a que nos temos vindo a referir, a tal avaliação que no seu vértice se preocupa com a avaliação de políticas, mas também com a avaliação das organizações e dos resultados ou produtos do seu funcionamento, na prática, se quisermos, uma avaliação virada para o desempenho das organizações.

Nesta transição das formas de abordagem da avaliação das políticas educativas, tem-se assistido então a uma passagem do que por vezes se chama uma *abordagem tradicional* para uma abordagem do planeamento estratégico, centrada *nos resultados e no desempenho, em que as opções e prioridades de políticas são avaliadas em função das necessidades e expectativas sociais no plano do indivíduo e da sociedade* (Fazendeiro, 2002, p. 65).

Naturalmente que esta transição não está livre de perigos e revela-se de enorme complexidade, dado estarmos a tratar da avaliação da qualidade em educação que, além de dever possuir as características apontadas, enfrenta a necessidade de serem perspectivadas diferentes dimensões para essa avaliação. Se antes falávamos dos *recursos* e da necessidade da sua disponibilização para possibilitar o alargamento do sistema educativo, agora, além de falarmos nos recursos, temos de falar também nos processos desenvolvidos para serem atingidos determinados resultados ou produtos.

Contudo, mesmo procurando desenvolver uma estratégia de avaliação de carácter mais prospetivo como temos vindo a sugerir, parece-nos importante clarificar também que o desenvolvimento desta modalidade de avaliação deva ser realmente observável nos diferentes níveis, desde o mais macro, a nível central e regional, até ao nível da turma, do aluno e dos restantes membros da comunidade educativa. Não deverão ser esquecidos a dimensão temporal de implementação das medidas bem como os contextos onde se aplicam.

Importa ainda referir que nesta nova perspetiva de abordagem da avaliação devemos procurar fugir à tendência que tem sido até agora seguida, que é abordagem por patamares ou níveis de ensino. Pensamos que uma abordagem por áreas de

competência nos permitirá, como é desejável, obter uma visão holística do sistema, uma vez que ao nível macro da análise das medidas de carácter político é importante ter a percepção de que a afirmação da qualidade do sistema educativo apenas faz sentido se esta for feita para a todo o sistema e não apenas para alguma das suas partes ou nível.

É obvio que o planeamento da avaliação das medidas de carácter político a que nos temos vindo a referir e que estarão programadas para a concretização de determinados objetivos que as suportam, apenas será viável após um aturado trabalho de análise. Este trabalho de análise apenas fará sentido se baseado em referenciais que sejam suportados num sistema de informação ou de indicadores. Estaremos então no domínio dos indicadores dos resultados que apenas fazem sentido quando se expressam nos planos da sociedade, das competências e das atitudes dos indivíduos, os tais que nos definem o referencial da qualidade da educação e que se situam já para além dos limites do sistema educativo.

A importância desta modalidade de acompanhamento e de avaliação mais prospetiva sai reforçada se considerarmos que o seu desenvolvimento se concretiza cada vez mais no espaço europeu, embora com medidas políticas desenvolvidas por cada um dos países membros.

7.4. A definição de indicadores de qualidade para educação

Como já referimos anteriormente, Portugal viu-se obrigado nas últimas décadas a criar condições para que o acesso à educação se generalizasse, tendo conseguido uma expansão muito acentuada da escolaridade, nomeadamente na população mais jovem. Desta forma, a escola torna-se acessível e democrática, pelo menos em termos de acesso, procurando-se assim recuperar de várias décadas de atraso provocadas por um sistema educativo elitista e centralizado.

Se até ao fim do século passado é inquestionável que foram sucessivamente tomadas medidas políticas que permitiram o acesso generalizado da população à educação, bem como ao sucesso escolar, aproximando-nos dos restantes países europeus, já a qualidade deste sucesso, em termos de utilização para a vida ativa, começa a ser questionada, principalmente quando as habilitações conferidas pelo sucesso académico começam a não garantir, aos portadores, uma saída profissional

condizente com as expectativas entretanto criadas e porque, ao mesmo tempo, os níveis dos gastos atingidos poderiam ter sido menores (Clemens, 1999)²³.

Daí a ideia de que não é apenas necessário mais educação, parece também ser necessário olhar para a qualidade dessa educação. Neste contexto, propomo-nos deixar pistas para esclarecer, ainda que de forma resumida, o conceito de qualidade na educação para que, depois, se possa entender um pouco melhor como é ou não possível avaliar a qualidade da educação.

Embora, por vezes, se tenda a estabelecer uma associação automática e linear entre a avaliação e a qualidade, pensando-se que a primeira por si só induz automaticamente a segunda, na verdade, esta relação simplista nem sempre se concretiza. Uma das primeiras razões que pode ser apontada é o facto de sabermos que *o conceito de qualidade é complexo, não sendo por isso facilmente operacionalizável* (Fernandes, 2002, p. 82). Embora a avaliação possa induzir a qualidade mercê do seu papel regulador, não nos podemos esquecer que ao longo dos tempos a avaliação sempre se afirmou, e talvez se continue a afirmar, pelo seu carácter sancionatório e de controlo, o que, por si só, se constitui como um obstáculo forte a uma implementação da avaliação na perspectiva da sua contribuição para o desenvolvimento da qualidade nos diferentes níveis de ensino e no sistema educativo no seu todo global.

Se não é possível fazer uma leitura unívoca do conceito de qualidade outras reflexões podem conduzir-nos ao que se pode considerar como um *plural difuso* (Lemos, 2002), e por isso, talvez devido a este seu carácter difuso, não tenha sido agarrado ou mesmo estudado e assumido com a prevalência com que agora ocorre ou seja, se estamos no tempo da avaliação, podemos talvez chegar ao tempo da qualidade.

Contudo, ao procurarmos esclarecer o conceito de qualidade, verificamos que este é muitas vezes usado em sentidos diferentes, gerando, por isso, muitas dúvidas, quando a ele nos referimos. A forma como a utilização deste conceito se tem expandido, não só por parte de decisores políticos mas também por parte dos meios académicos e outros agentes sociais, leva a que se possa considerar que, além de dúbia, a sua utilização se pode tornar perigosa, caso não haja um esforço sério e consequente na delimitação e esclarecimento do sentido que se atribui a este mesmo conceito.

²³ De acordo com o Relatório, *The Efficiency of Education Expenditure in Portugal*, elaborado por Benedict Clemens para a Fundo Monetário Internacional, onde se aborda a eficiência da expansão educativa em Portugal e se apontam possíveis caminhos para uma reforma, em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99179.pdf>.

Se a utilização social do conceito de qualidade é dúbia e perigosa, talvez porque é plural e difusa, então quando procura aplicar o conceito de qualidade à *educação*, *este problema de ser demasiado difuso é bem maior* (Lemos, 2002, p. 91), tornando evidente a necessidade de clarificação do conceito. Embora seja assumida esta necessidade de clarificação de conceitos, na verdade, a sua pouca clareza leva a que a *qualidade seja utilizada como simples bandeira das reformas, sobretudo em períodos em que já se atingiu um determinado nível de escolarização e se considera a questão da quantidade resolvida* (Amiguiño, 2002, p. 226).

Falando da qualidade mas essencialmente na forma como esta é usada, o que se verifica sistematicamente é que todos defendem a qualidade, pelo menos em termos de retórica e discurso político, mas, na prática, assiste-se a que esta se *centra fundamentalmente na análise economicista do custo-benefício* (ibidem). Ignora-se completamente o conceito de serviço público de educação e não se têm em conta as questões de socialização de alunos e professores, bem como as formas de relacionamento com o meio local envolvente, para que, fundamentalmente, este serviço vá ao encontro dos contextos individuais. Neste sentido, importa, então, não apenas reportarmo-nos aos resultados ou aos produtos da atividade educativa mas à forma como são alcançados esses produtos. Como nos refere Abreu (2002):

Importa igualmente ter em consideração que a qualidade dos resultados deve ser prioritariamente reportada mais aos processos do que aos conteúdos, mais ao modo como uma actividade é desenvolvida para atingir o objectivo em vista do que à quantidade dos produtos alcançados (p. 200).

Assim, procurando esclarecimento neste âmbito, uma educação de qualidade deverá, no entender de Fazendeiro (2002), possuir os atributos desejáveis e observáveis nas dimensões de *Equidade, Relevância social dos resultados e Eficiência*.

As condições de *equidade* referem-se à igualdade de oportunidades no acesso e sucesso educativos, por todos, assim como cada um, na sua diversidade e na garantia da coesão social; *a qualidade nos resultados, socialmente relevantes* é reportada às necessidades e expectativas dos indivíduos da sociedade nas dimensões económica social e cultural; a relevância importa no presente bem como nas expectativas de futuro. Estando a qualidade associada aos recursos, processos e às aprendizagens, naturalmente que deverá também estar presente *a eficiência e a eficácia na gestão de recursos o que implica excelência na governação* (Fazendeiro, 2002, p. 64).

Ao olharmos para as dimensões referidas, não podemos deixar de referir que a abordagem da qualidade da educação deve ser perspectivada antes de mais, no âmbito do

planeamento estratégico, o que implica a definição de indicadores de qualidade, seja no âmbito regional de cada país como no âmbito das comunidades mais amplas, como a própria União Europeia.

Provavelmente contextualizados na necessidade de mudança a que se assiste nos diferentes sistemas educativos, e no Português em particular, têm surgido novos desafios e propostas. Sá-Chaves (2002) lança o desafio:

No caso presente, o objecto que nos aparece como sujeito passível de mudança é a Educação e, nela, o esforço de identificação dos indicadores de qualidade que se julgam poder vir a melhorar quer a sua conceptualização nas e para as sociedades e culturas actuais, quer as estratégias de acção transformadora, que novas (re)conceptualizações possam admitir e propor (p. 106).

Naturalmente que esta tentativa de fuga do difuso nos tende a levar para um campo assumidamente subjetivo mas que nem por isso nos deve limitar na procura dos indicadores de qualidade, que deverão estar virados para o sentido de pertença a um mundo maior e mais plural, mas, ao mesmo tempo, mais próximo da individualidade de todos e de cada um, de forma que essa ação educativa esteja de acordo com os níveis de desenvolvimento específicos e com os contextos particulares, mas igualmente de acordo com princípios reguladores de justiça e de solidariedade.

Nesta procura de clarificação de conceitos e de indicadores que orientem esta clarificação, não devemos esquecer-nos da questão primeira que é pretendemos que se desenvolva uma estratégia de incremento e conceptualização de uma educação que seja para todos, isto é, universal, mas que garanta também, ao mesmo tempo, a individualidade.

Assim, de acordo com estes princípios, Sá-Chaves (2002) aponta algumas linhas orientadoras para *potenciar os níveis de qualidade da mudança nos diferentes níveis do sistema educativo, enquanto alicerce de uma cultura de qualidade, que insistentemente se persegue* (p. 110), referindo o que considera poderem ser indicadores de qualidade, numa educação que garanta:

- i) Ultrapassagem das perspectivas de centração individualista*, passando a reconhecer também no *Outro* mais-valias para construir coletivos coerentes e responsáveis pelos destinos de cada, mas também de si mesmos;
- ii) Identificação clara dos novos públicos educacionais*, bem como da sua cultura e necessidades com vista a uma maior diversidade da oferta educacional, com novas formas de reorganização curricular que enquadrem matrizes diferenciadoras, com vista a uma maior inclusão sem perda de identidade;

- iii) *Consciência dos significados e das consequências das nossas hesitações* pessoais e coletivas, independentemente do nível ao qual se processe a nossa intervenção nos sistemas educativos ou de formação;
- iv) *Eficiência do desenho do próprio sistema educativo*, em complementaridade e recursividade de sistemas de formação vocacional e profissionalizante bem como de apoio a população específica e diferenciada;
- v) *Reconhecimento dos profissionais como co-produtores de conhecimento* e não apenas como simples e meros aplicadores ou reprodutores dos conhecimentos de outrem;
- vi) *Incentivo ao desenvolvimento de competências de cidadania* reconhecendo os valores que lhe estão subjacentes na defesa e preservação do património, no respeito pelo Outro e na participação solidária, na construção de uma sociedade mais humana, mais justa e mais digna;
- vii) *O colmatar de assimetrias através de uma cultura educacional que faça revisão das suas finalidades* e que chegue aos que mais precisam através de literacias básicas, fornecendo assim condições e competências básicas ao desenvolvimento;
- viii) *Aprofundar os sistemas de avaliação*, no desenho e métodos de análise crítica dos resultados, constituindo-se assim como um instrumento fundamental na regulação de processos e percursos educativos.

Assim, nesta linha de orientação, parece-nos ser possível avaliar a qualidade educativa ou da educação que desenvolvemos, seja nos diferentes níveis seja nos diferentes espaços em que o processo educativo é posto em prática, porque ao desenvolver o ato de avaliar a qualidade, não só é importante que o mesmo se faça de forma contextualizada como é igualmente importante que se fuja dos palcos da construção fácil da imagem pública.

Sem procuramos aqui discutir se a qualidade na educação é ou não uma questão política, antes nos parece imprescindível que na regulação da qualidade da educação esteja presente a ética como pilar fundamental na oferta e na procura de mais e melhor formação.

7.5. A avaliação de um serviço público prestado aos cidadãos

Por vezes há quem refira que se avalia para determinadas audiências (Lemos, 2002), contudo, independentemente do pendor mais tecnicista, mais científico ou mais político que se queira atribuir à atividade de avaliação, a verdade é que nos tempos atuais, onde a competição está cada vez mais presente na vida dos cidadãos, não é possível viver sem a presença da avaliação, independentemente da forma como para ela olhamos. Tendo sido essencialmente utilizada ao longo dos tempos para perpetuar e justificar as desigualdades sociais, permitiu fabricar a excelência, assim como desenvolver os mais apurados mecanismos de seleção.

Enquanto prática social, a avaliação envolve relações de poder, uma vez que, como está sociologicamente demonstrado, esta prática acaba por ser determinada por interesses e até necessidades que legitimam determinadas políticas e desacreditam outras. Este pesado leque de pressões sociais que acabam por se exercer sobre as práticas avaliativas dão origem a tensões e conflitos, mais ou menos latentes ou mais ou menos evidentes. Daí haver quem recomende e sugira que,

as questões da avaliação devem ser abordadas com sensibilidade e inteligência, especialmente o seu lado subjectivo e emocional. Conhecem-se os efeitos devastadores que pode ter uma avaliação negativa das escolas como aconteceu no Reino Unido com as chamadas failing schools (escolas de insucesso). São conhecidas as consequências negativas dessas avaliações para as próprias instituições que tiveram dificuldade em lidar com a imagem negativa que se lhes “colou” e em mudar o seu desempenho (Fernandes, 2002, p. 83).

Mesmo considerando estes diferentes aspetos ou cuidados que se deva ter, não devemos procurar encontrar aqui argumentos para afastar o desenvolvimento das práticas avaliativas; pelo contrário, apenas com o seu aprofundamento nos é possível aferir a qualidade educativa que se desenvolve, na perspetiva de um serviço público de educação, mesmo que cada Estado tenha cada vez menos espaço para definir autonomamente as suas opções em termos de política educativa.

Importa contudo relembrar um pouco a contextualização em que o serviço público de educação se desenvolveu na generalidade dos países europeus, como resultado de um pós guerra mundial, que serviu de matriz para afirmar políticas públicas nos países ocidentais até aos anos setenta, do século passado.

Assim esta expansão e intervencionismo dos Estados contribuíram para que se constituíssem pesadas estruturas de administração pública a que, progressivamente mas em ritmo relativamente acelerado, se associaram imagens de ineficácia, despesismo e até insensibilidade pelo interesse público. Não demorou muito a que este

intervencionismo estatal, na base de um serviço público, levasse ao descrédito das burocracias estatais.

Perante esta evidente crise do Estado-Providência numa economia globalizada, o desprestígio das burocracias estatais, a rutura do *compromisso keynesiano*, a implosão do Estado Soviético e a complexificação das sociedades ocidentais, conduzem ao surgimento de novos modelos ou políticas que Afonso (2002) caracteriza da seguinte forma:

As novas políticas públicas ditas “neoliberais” são a expressão desta crise e pressupõem um projecto radical de “reestruturação do Estado” com profundas implicações no domínio da provisão do serviço público de educação (p. 97).

Por conseguinte não é de estranhar que ao nível dos países ocidentais e nomeadamente nos países da União Europeia se tenha vindo a assistir a uma reformulação das políticas educativas em resultado do projeto político “neoliberal” que se expressa através de novas abordagens à provisão do serviço público de educação a que já fizemos referência. Portugal, embora de forma um pouco mais tardia e atenuada, acaba por acompanhar esta tendência influenciada pelo gerencialismo das organizações empresariais, procurando-se novas forma de organização e de regulação da Educação, no que os CA podem ser apenas o início.

No desenvolvimento destas políticas de carácter gerencialista procura-se revalorizar a imagem da escola enquanto serviço público, através de algumas linhas de forças centralizadas na avaliação externa. Neste contexto, ganham também fôlego a reintrodução dos exames nacionais no Ensino Secundário, onde

a divulgação pública dos resultados nacionais e dos resultados de cada escola constitui informação relevante para a formulação de juízos de avaliação sobre o desempenho das escolas, nomeadamente no que se refere à diferença entre os resultados dos exames e a avaliação interna das aprendizagens dos alunos (Afonso, 2009, p. 160).

O lançamento das provas de aferição nos diferentes ciclos do Ensino Básico, assim como a criação de organismos virados para o desenvolvimento da avaliação, nomeadamente em termos de resultados escolares, também se inserem neste reorientar e reforçar das políticas de avaliação externa. Digno de realce parece-nos ser igualmente o reorientar da ação da Inspeção Geral da Educação que deixa de centrar a sua atividade no controlo da conformidade para passar a ter uma ação de carácter mais pedagógico e construtivo, como seja o desenvolvimento da *avaliação integrada das escolas*.

Parece-nos contudo que a avaliação do serviço público de educação que é prestado passa, antes de mais, pela definição do que é o interesse público. Essa

conceptualização deve levar em consideração valores essenciais que orientam a gestão do bem público nos regimes ditos democráticos que, a nosso ver, deverão ser o ponto de partida para a construção de um referencial de avaliação das políticas públicas de educação. Conforme nos refere Afonso (2002), *é a partir da definição do interesse público que se constrói o conceito de qualidade na prestação dos serviços públicos e nomeadamente na educação* (p. 101).

Embora tendo consciência da subjetividade inerente ao processo de avaliação, quando o referencial dessa avaliação for construído a partir de critérios ou valores que estejam expressamente assumidos por uma sociedade democrática, a avaliação do desempenho das organizações escolares, enquanto prestadoras de um serviço público, funcionará como garante da qualidade desse serviço público. Critérios que assentem na equidade, na eficiência, na liberdade e na eficácia poderão ser, com certeza, os valores fundamentais que suportam a construção de um referencial de avaliação da qualidade do serviço público de educação.

No âmbito deste serviço público, a própria Lei de Bases do Sistema Educativo aponta essas finalidades, das quais Abreu (2002) refere as seguintes como fundamentais para a formação de cidadãos as seguintes:

O desenvolvimento da personalidade integral dos alunos (...); O desenvolvimento da atitude crítica ou da capacidade de proceder, de forma autónoma, a avaliações da realidade circundante (...); O desenvolvimento do espírito científico e da capacidade de equacionar problemas (...); O desenvolvimento da criatividade (...) e do saber ser (p. 203).

As finalidades agora referidas, quando perspectivadas pelos protagonistas e agentes da educação, podem ser apresentadas e assumidas como necessidades, aspirações ou mesmo expectativas, funcionando claramente como base para a construção de um referencial de avaliação da qualidade do serviço público de educação.

Embora estes sejam valores fundamentais, que se entrecruzam e que podem ser mais ou menos valorizados em função das linhas de orientação política da ação educativa, na verdade, se a estes valores associarmos outros indicadores de qualidade da educação, parece-nos que o caminho convida ao desenvolvimento de políticas de avaliação, mesmo assumindo que essa avaliação é também uma questão eminentemente *política e profundamente subjetiva*.

7.6. A avaliação das escolas enquanto promotora da qualidade

Embora não esteja no âmbito do nosso trabalho aprofundar a forma como se tem desenvolvido em Portugal a avaliação das organizações escolares, parece-nos todavia desejável a sua contextualização numa abordagem ainda que curta, no âmbito das políticas que são desenvolvidas, na perspetiva do desenvolvimento da autonomia das escolas em geral e dos CA em particular.

A lógica centralista em que se desenvolveu o sistema educativo português, e que se estendeu até ao início deste século, conduziu a que a necessidade de aumentar o sucesso e a oferta educativa transformasse o sistema educativo numa máquina burocrática gigantesca, onde o papel da inspeção educativa se confundia, para a maioria dos atores, com as questões disciplinares. Clímaco (2002) refere-se ao papel destas organizações de carácter inspetivo, considerando basicamente a existência de dois modelos clássicos:

as que tutelam a gestão do currículo e a formação dos professores, isto é, as que no terreno acompanham e controlam a realização da educação em sala de aula, podendo inclusive, ter um papel relevante na gestão do pessoal e na correcção de assimetrias no que se refere à distribuição dos recursos, e as que têm como missão o controlo dos recursos e a função disciplinar (p. 36).

Em qualquer dos casos, regiam-se por uma filosofia base orientadora que consiste em assegurar a conformidade de funcionamento das escolas ao que está legalmente estabelecido. Neste modelo clássico de funcionamento não é de estranhar o enorme peso normativo, que perturba o quotidiano escolar assim como o carácter burocrático acentuado com uma importância relativamente baixa na implementação de qualidade ao sistema ou mesmo em conseguir fornecer às organizações um feedback avaliativo que lhes permitisse rever as características do serviço educativo que prestam aos cidadãos.

Só muito recentemente (1999-2000) se constituíram as condições necessárias ao lançamento, pela Inspeção Geral de Educação, do programa de *Avaliação Integrada das escolas* que se veio a constituir, a exemplo do que se passa noutros países europeus, como um dispositivo de avaliação externa.

À criação deste programa não é estranha a alteração que tende a verificar-se no modelo organizativo das inspeções de educação, o qual tem vindo a evoluir para um papel menos interventor na orientação da ação educativa, funcionando cada vez menos

como elo ligação entre a norma e a forma como é aplicada no terreno. A esta mudança de paradigma na ação inspetiva estão naturalmente associadas a tendência para a concretização de uma maior descentralização e a promoção de mais autonomia para as organizações escolares.

O programa de *Avaliação integrada das escolas*, desenvolvido pela Inspeção Geral da Educação a partir de 1999-2000, estava inicialmente previsto apenas para um conjunto reduzido de escolas. Contudo, nos anos letivos seguintes, vem a ser sucessivamente alargado, constituindo-se como *um exemplo dos dispositivos de avaliação experimentados e aplicados pelos serviços inspetivos europeus* (Afonso, 2002, p. 102). Efetivamente, nos últimos anos têm vindo a ser desenvolvidas baterias de parâmetros e indicadores, no âmbito de linhas de investigação sobre a eficácia e o desenvolvimento da escola, de que é exemplo a listagem desenvolvida pela SICI (Standing International Conference of Central and General Inspectorates of Education), no âmbito da cooperação entre instituições de inspeção da educação de diversos países europeus²⁴.

O desenvolvimento desta modalidade de avaliação externa²⁵, de que o Programa referido foi o primeiro passo, tem tido como principais objetivos avaliar de forma integrada, para permitir:

devolver informação de regulação às escolas, identificando os pontos fortes e fracos do seu funcionamento contribuindo para a manutenção dos níveis de qualidade já alcançados ou para o seu aperfeiçoamento; induzir processos de auto-avaliação como a melhor estratégia para garantir a qualidade educativa, consolidar a autonomia das escolas e responsabilizar os seus actores (IGE, 2002, 14).

Tendo em conta o contexto político da época, no qual se pretendia levar por diante o reforço de autonomia das escolas, considerou-se que a avaliação externa em fase de desenvolvimento tivesse intervenção em áreas chave dessa autonomia e em áreas da responsabilidade do Estado central na prestação do serviço educativo. Para isso, definiram-se quatro dimensões estratégicas:

- . a avaliação de resultados;
- . a organização e gestão escolar;
- . a educação, o ensino e as aprendizagens;
- . o clima e ambiente educativos (IGE, 2002, p. 11).

Assim, utilizando alguns indicadores de avaliação como os resultados de exames e os resultados das provas de aferição a que se associa uma metodologia de avaliação

²⁴ No âmbito do Projecto *Indicators for good school* (Deketelaere, 1999).

²⁵ Esta modalidade de avaliação passou a contar com a cobertura legal da Lie n.º 31/2002 de 20 de dezembro, nos termos do seu Artigo 8.º.

externa bastante mais simplificada e com menos custos, porque está baseada numa intervenção bastante mais aligeirada, consegue-se transmitir uma imagem pública da organização educativa avaliada.

A avaliação externa, enquanto controlo, deve garantir que as diferenças no desempenho entre escolas não sejam demasiado discrepantes e que os resultados previstos sejam alcançados. A avaliação externa também desperta a atenção do público em geral para as questões da qualidade educativa. Embora a avaliação externa seja conduzida inicialmente pela necessidade política de prestação de contas, *pode também ser conjugada numa perspectiva de desenvolvimento ou de melhoria* (SICI, 2007, p. 7).

De acordo com esta linha de orientação, tende-se a passar a responsabilidade de uma avaliação mais aprofundada para uma dinâmica mais interna e de autoavaliação, alias de acordo com o definido nos seus objetivos de base.

Tal como se constata nos mecanismos de avaliação em fase de generalização à totalidade das escolas e agrupamentos, a linha orientadora aponta o controlo social, simplificando custos e procedimentos. A este propósito, Afonso (2009) refere o seguinte:

No plano específico da avaliação externa, a tendência tem-se caracterizado pelo reforço dos dispositivos de avaliação externa das escolas numa lógica de promoção da regulação mercantil, através da activação da procura por parte das famílias, e do reforço de mecanismos formais e informais de controlo social sobre a escola, verificando-se o declínio do controlo burocrático centrado na verificação dos meios e dos procedimentos (p. 157)

Como já temos vindo a referir, esta alteração nas linhas orientadoras das políticas de avaliação implicará que, de futuro, a entidade responsável pelo desenvolvimento desta avaliação externa passe a ter, além de uma postura cada vez mais prospetiva e pedagógica, também um carácter mais independente da política educativa de cada momento. Ao que parece, as políticas que se esboçam apontam para o reforço da avaliação externa, embora a forma como são implementadas no terreno dependa sempre de alterações de carácter mais morfológico do que propriamente de funcionalidade e de objetivos que a orientam.

7.7. A avaliação interna numa perspetiva de desenvolvimento da autonomia das escolas e agrupamentos de escolas

Da análise que temos vindo a efetuar aos modelos de avaliação da qualidade da educação na perspetiva do serviço prestado pela escola pública, ressalta a necessidade do estabelecimento de critérios e indicadores, de acordo com as aspirações não só do

que se deseja que sejam os objetivos do sistema educativo, mas também da forma como os diferentes protagonistas envolvidos veem as suas necessidades, expectativas e aspirações.

Num contexto em que os diferentes protagonistas da comunidade educativa local (os alunos, os pais e encarregados de educação, os professores, as autarquias, as empresas e outras instituições) tenham a organização escolar como seu interlocutor ou mediador privilegiado, a escola poderá surgir como instrumento para cada um deles atingir as suas metas, confundindo-se então os objetivos dos protagonistas com as metas da própria organização, tal como nos refere Abreu (2002):

o sistema escolar não se justifica a si mesmo, isto é, não tem em si mesmo a sua razão de ser. É, por isso, uma instituição cultural que se justifica em função das necessidades de desenvolvimento das pessoas, grupos e organizações e das metas que neste sentido são formuladas (p. 203).

Será então em função destas metas que a organização vai desenvolver todas as suas atividades, naturalmente de acordo com as motivações dos seus intervenientes, numa complexa teia de relações que acabam por se estabelecer. Estas relações de interesse poderão funcionar como ponto de partida para uma avaliação, primeiro da organização educativa local e depois do próprio sistema educativo.

Partindo dos dados da prática pedagógica desenvolvida e dos seus indicadores de funcionamento, será possível identificar onde se situam os pontos fortes da organização bem como *onde se situam os disfuncionamentos e onde têm origem as faltas de qualidade, o que constitui um factor importante a ter em conta na avaliação da qualidade* (ibidem).

De acordo com os pressupostos referidos, a avaliação da qualidade de funcionamento do serviço educativo prestado pela organização pode ser efetuado por agentes externos, que naturalmente, baseados num determinado referencial fornecerão os pontos fortes assim como os disfuncionamentos, permitindo que esta evolua e desenvolva o seu PE.

Coloca-se-nos contudo a questão de sabermos se partindo dos pressupostos anteriores também é possível que, além desta avaliação externa, a organização educativa possa efetuar a sua autoavaliação, com igual fiabilidade e rigor. Como ponto de partida, parece-nos que sim, desde que a organização educativa esteja consciente de quais são as suas metas, assim como os seus protagonistas, e enquanto atores intervenientes estejam conscientes das suas necessidades, aspirações e expectativas.

A partir daqui colocar a autoavaliação a desenvolver-se parece-nos que será mais uma questão de preparação da própria escola para a execução de tal tarefa.

As inspeções educativas ao nível europeu, através da SICI, sentiram esta mesma necessidade de procurar ter a percepção de até que ponto as organizações escolares seriam capazes de realizar com eficácia esta autoavaliação²⁶. A Inspeção Geral de Educação, no âmbito das suas atribuições e dando continuidade às suas alterações funcionais e de modelo organizativo, participou neste projeto.

Deste projeto parece-nos ser importante destacar alguns dos seus principais objetivos que passaram por:

- . identificar os principais indicadores para a avaliação da qualidade e eficácia dos procedimentos de auto-avaliação nas escolas;
- . desenvolver uma metodologia para a inspeção da auto-avaliação (...);
- . identificar (...) pontos fortes e fracos na auto-avaliação das escolas;
- . produzir uma análise sobre o modo como auto-avaliação e avaliação externa se relacionam (...);
- . (...) (IGE, 2001, p. 3).

Como resultado do desenvolvimento deste projeto não terão ficado muitas dúvidas, não só relativamente à importância da autoavaliação mas também à necessidade de promover um forte apoio externo às organizações escolares no sentido de estas desenvolverem a sua autoavaliação. Neste apoio externo à autoavaliação, não deixou de ser perspectivado o contributo que pode ser dado pela avaliação externa enquanto forte componente de apoio ao desenvolvimento da autoavaliação.

Perspetivando-se que a avaliação interna das escolas não é um objetivo em si mesmo, a SICI (2007) apresenta uma definição de autoavaliação que se baseia em Van Petegem (1998), considerando-a como uma síntese da generalidade das perspectivas a nível internacional, referindo que a:

Auto-avaliação é um processo empreendido pela escola, no qual os professores, sistematicamente, recolhem e analisam os dados, incluindo informação sobre as percepções e opiniões dos diferentes actores. Este processo é utilizado para avaliar diferentes aspectos do desempenho da escola, tendo como referência os critérios estabelecidos. Deverá produzir resultados que ajudem, efectivamente, as escolas a definir objectivos para o seu planeamento ou para quaisquer iniciativas, com vista a um melhor desempenho (p. 5).

Face ao exposto, coloca-se ainda uma outra vertente, a de que a sua efetivação produza resultados e envolva os atores intervenientes na definição não só dos objetivos

²⁶ O Projecto ESSE – Effective School Self-Evaluation desenvolvido pela SICI entre Abril de 2001 e Março de 2003, suportava-se num quadro conceptual que foi desenvolvido para a avaliação da eficácia da avaliação interna, onde se incluíam indicadores de qualidade.
http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/03/05&auxID=&newsID=899

futuros mas também de estratégias com vista a um melhor desempenho. Esta perspetiva vem ao encontro do que é sugerido por outros estudos (MacBeath et al,1999)²⁷, onde claramente se refere que a autoavaliação deve funcionar antes de mais como uma ferramenta que será utilizada pelas escolas em função do seu impacto e eficácia no aperfeiçoamento do seu funcionamento, em aspetos significativos para a vida da organização.

Entende-se então que para a autoavaliação ter sentido no âmbito da organização escolar deverá funcionar numa atitude de autoquestionamento, tal como uma ferramenta de aperfeiçoamento e mudança da ação. Tal como referem Vanhoof e Van Petegem (2005), as escolas que empreendem a autoavaliação fazem-no porque sentem necessidade de informação apropriada. Assim, poderão utilizar esta informação avaliando a forma como estão a dar resposta às necessidades dos seus alunos. Nesta base, ficam munidos da avaliação da suas próprias *performances*, podendo ainda tomar decisões sobre que ações e inovações empreender. Associa-se desta forma a efetividade e o sucesso da autoavaliação aos efeitos que esta pode vir a produzir na organização, após a sua realização.

Parece-nos ser neste ponto que a avaliação externa pode, em certa medida, desempenhar um papel profícuo no desenvolvimento da autoavaliação, uma vez que, embora planeada e executada numa perspetiva de *prestação de contas*, pode fornecer às escolas informação sobre os seus pontos fortes e pontos fracos, além de disponibilizar dados comparativos, constituindo-se como um apoio para que a escola possa redefinir, ou não, percursos para alcançar os seus objetivos.

Numa perspetiva de aprofundamento da descentralização e desenvolvimento da autonomia das escolas, de que os CA podem ser uma vertente, a autoavaliação é assumida como característica intrínseca às escolas eficazes e à prática profissional, uma vez que é implicadora da discussão entre os seus atores e ao mesmo tempo incide também sobre o contributo que cada um deu para o desenvolvimento do PE e para os processos desenvolvidos, seja em sala de aula, na escola, ou mesmo a um nível mais amplo da comunidade educativa local ou mesmo nacional. Numa vertente mais política e abrangente, a autoavaliação poderá funcionar como mecanismo que permitirá às escolas alavancarem para a melhoria da sua qualidade, *ajudando-as a controlar o seu*

²⁷ No âmbito do Projecto Evaluating quality in school education, desenvolvido pela Comunidade Europeia.

progresso e a prestar contas, com precisão aos seus actores externos – pais e comunidade mais vasta (SICI, 2007, p. 7).

Teremos então uma autoavaliação que é vista como mais um contributo para o debate sobre a qualidade educativa que, naturalmente, envolverá as diferentes componentes e áreas da organização e implicará todos os seus atores, mais internos ou mais externos. No que diz respeito aos atores mais internos, naturalmente que os professores têm um papel preponderante no desenvolvimento da organização escolar. Quando a prestação de contas se desenvolve dentro da escola, naturalmente que este grupo de atores tem um papel acrescido, nomeadamente porque sendo o principal corpo profissional, das suas práticas resultará, em grande medida, o atingir ou não dos objetivos e metas traçados pela organização educativa, ainda que nem sempre de forma totalmente linear. Assim, a prestação de contas por este grupo profissional, no âmbito da autoavaliação, deverá incluir, entre outras componentes, a capacidade de efetuar avaliação das suas práticas em ambiente de sala de aula.

Parece-nos que apenas desenvolvendo esta capacidade de autoavaliação o professor será capaz de, além de saber fazer escolhas de metodologias, decidir face às suas experiências e conseguir demonstrar quais as aprendizagens que se realizaram ou não pelos alunos. Pelo que se constata:

À medida que os professores desenvolvem a capacidade de prestar contas das suas práticas, desenvolve-se na escola um conhecimento mais aprofundado sobre o progresso e desempenho dos alunos e, por fim, sobre a própria escola. Este processo ajudará a modelar, sustentar e fortalecer a compreensão profissional e pública, do que é essencial na escolaridade, no ensino e na aprendizagem (SICI, 2007, p. 8).

Este prestar de contas de carácter interno estará naturalmente a envolver os diferentes grupos de atores, para que não se responsabilize um dos grupos, seja pelo sucesso, seja pelos fracassos, mas que envolva e responsabilize todos, desde alunos, pais, gestores escolares, autarquias, associações e empresas, de forma que os procedimentos sejam claros, discutíveis, aceitáveis e conduzam a mudanças que tragam melhorias na organização escolar.

Conforme referem alguns investigadores, (Macbeath, 2000 e Van Petegem, 1997, citados pela SICI, 2007), é fundamental a existência de uma relação muito próxima, que temos vindo a defender, entre a avaliação externa e a autoavaliação. Esta relação passaria por diferentes dimensões, desde o contínuo *avaliação interna-externa*, até à dimensão *pressão-apoio* e à dimensão *topo-base/base topo*. Encontrar o ponto de equilíbrio, frágil nestas dimensões que se podem estabelecer, é, por assim dizer, o

desafio para encontrar a forma de avaliar a qualidade educativa enquanto promotora do desenvolvimento de capacidades. Assim, se as iniciativas do topo precisam de resposta da base, também as da base precisam de resposta do topo. Tal como as expectativas externas devem corresponder a necessidades internas, também a pressão não funciona sem apoio, daí ser difícil e frágil o tal equilíbrio que se procura, na busca de uma escola mais autónoma.

Parte II – Estudo empírico de avaliação dos efeitos e resultados do desenvolvimento dos contratos de autonomia nas escolas do sistema educativo público português

1. Nota metodológica de introdução à segunda parte do estudo

Ao optarmos pelo estudo aprofundado de um caso em concreto onde se desenvolve um CA, embora com desdobramento em caso duplo, desde cedo, pensamos que é a metodologia de âmbito qualitativo a que melhor se adequa à problemática com a singularidade e diferenciação de cada organização educativa. Esta individualidade poderá ser de contexto e inerente ao meio ambiente, mas também de conteúdo que, naturalmente, será sempre único e, como tal, de características particulares inerentes aos constructos levados a cabo por cada um dos seus atores.

Uma vez que a temática deste estudo está muito associada à imagem pública que a organização pretende transmitir bem como aos resultados concretos e em números que os organismos centrais fazem questão de mostrar publicamente, principalmente quando podem ser interpretados como positivos e associados a resultados da sua ação política, não será tarefa fácil fugir a mais uma análise estatística e interpretativa dos resultados a que normalmente se associam números. Pretendemos por isso assumir a tarefa de não deixar que os números falem por nós.

Ao que nos tem sido dado observar, a contratualização da autonomia tem-se associado, em certa medida, a uma obtenção de resultados, de acordo com objetivos operacionais propostos, o que em grande medida acaba por reverter em números. Também nós sabemos da sua importância e da primazia que, por vezes, lhe atribuímos nos dias de hoje, pensando no seu contributo para alimentar a dinâmica das organizações. Não pretendemos seguir esse caminho.

Nesta particularidade que pretendemos assumir na investigação, começamos por deparar que, na sua individualidade, cada uma das organizações tem tendência a pretender mostrar, através de números, os resultados dos seus projetos e da sua autonomia, mesmo que esses números possam ter leituras diversas.

Não gostaríamos de, também nós, ser conduzidos a leituras e interpretações mais ou menos enviesadas destes números, em função do contexto ou ponto de vista e, assim, avaliarmos a qualidade dos efeitos e resultados que a autonomia contratualizada está a ter no desenvolvimento do PE das Organizações educativas para as quais a nossa investigação se encontra orientada. Para tal, enquanto investigador devemos estar preparados para o funcionamento, por vezes desconexo das organizações, pelo que, no âmbito de uma *hipocrisia organizada* patente nas organizações educativas devemos

estar preparados para interpretar e diagnosticar essas *inconsistências existentes entre o discurso, as decisões e as acções* (Costa, 2007c, p. 103).

Assim, vamos procurar apresentar a seguir algumas das características da orientação que pretendemos dar à investigação que nos propomos desenvolver no terreno da educação para, depois então, lhe atribuímos a interpretação que desde já assumimos como qualitativa, mas que, sempre que possível, também utilizará os números que o desenvolvimento dos diferentes projetos nos evidenciarem sem, contudo, lhe facultar qualquer primazia, no contexto do referencial construído.

Consideramos então como de elevada importância a realização de uma primeira fase do estudo empírico, a que se seguirá uma segunda fase que consideramos de aprofundamento, no âmbito da realização de um estudo de *casos múltiplos holísticos* (Yin, 2005, p. 74), aplicado a dois casos.

Nessa primeira fase do nosso estudo empírico procura-se fazer uma aproximação ao objeto de estudo, onde pretendemos que esta primeira recolha de dados tenha carácter exploratório e contribua para confirmar e melhorar o referencial construído. Parece-nos importante que, além das informações que nos são fornecidas pela literatura da especialidade e legislação de suporte a esta medida de política educativa, também nos devamos servir de outras fontes que consideramos mais diretas como sejam os dados obtidos através desta fase de aproximação global.

Podemos ainda referir que, face aos objetivos a que nos propomos, nesta primeira fase da investigação empírica, tudo o que se associe à dinâmica organizacional, *tem potencial para constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objecto de estudo* (Bogdan e Biklen, 1994, p. 49) que, por esta altura, ainda denota alguma amplitude.

Passando então depois à que denominamos como segunda fase do trabalho empírico, utilizaremos o referencial de avaliação na sua totalidade, com vista a aprofundar a obtenção de evidências dos efeitos e resultados da implementação do CA. Partindo do universo de estudo, constituído pelos 22 CA assinados pelas escolas/agrupamentos de escolas que contratualizaram a autonomia em 2007, recorreremos agora a uma lógica de casos múltiplos, aplicada apenas a dois casos, porque partimos do pressuposto da existência de *tipos diferentes de condições* (Yin, 2005, p. 74), seja de contexto socioeconómico, seja de contexto organizacional.

Então, nessa altura, através da realização de entrevistas, considerada como *a via principal para as realidades múltiplas* (Stake, 2007, p. 81), em cada uma das duas

organizações educativas, pretendemos apreender as diferentes perspetivas dos atores principais seja no que respeita ao funcionamento seja no que respeita à representação, procurando fazer *luz sobre a dinâmica interna das situações* (Bogdan e Biklen, 1994, p. 51).

Conjugando a análise destas entrevistas com a análise de documentos que *funcionam como registos de atividades que o investigador não poderia observar diretamente* (Stake, 2007, p. 85), pensamos ficar na posse dos elementos indispensáveis para efetuar a avaliação dos efeitos e dos resultados da autonomia contratualizada, de acordo com o referencial construído, que nos permitirá construir interpretações, e funcionará para nós, investigador, como *esquema conceptual para as fazer* (Bogdan e Biklen, 1994, p. 54).

2. A construção do referencial de avaliação de impactos da autonomia contratualizada

2.1. A necessidade de construir um quadro de referência

Em complementaridade ao aprofundamento e esclarecimento de conceitos efetuado, a metodologia de investigação qualitativa em multicaso que propomos conduz-nos para a procura de efeitos e resultados da autonomia concedida através da assinatura de um contrato, não apenas no funcionamento de uma Escola Secundária e de um Agrupamento de Escolas mas, também, nos resultados e processos ou medidas implementadas que tenham contribuído para atingir esses mesmos resultados.

Neste contexto, o nosso programa de trabalho de investigação integra (na sua componente principal) um processo ou operação de avaliação, pressupondo a sua exequibilidade, a definição de um quadro ou sistema, relativamente ao qual se vai construir a avaliação. De acordo com Figari (1992), as designações para este quadro ou sistema podem ser diversas, conforme os autores, as quais podem passar por *sistema ou quadro de referência ou referente* (Lesne, 1984; Barbier, 1985; Bernard, 1987; Hadji, 1989), *modelo* (Bonniol e Genthon, 1989) ou *referencial, utilizado no singular mas sobretudo no plural em torno da noção de multi-referencialidade ou de referenciais múltiplos* (Ardoino e Berger, 1989; Cardinet, 1989; Figari, 1989) (p. 133).

Embora, no nosso caso, o processo de avaliação se aplique a uma diversidade de práticas, desde as aprendizagens e desenvolvimento de competências pelos alunos até ao desenvolvimento de projetos, programas ou mesmo políticas, em qualquer dos casos, é necessária a existência de um quadro ou sistema de referências ou referencial que nos permita concretizar esse processo de avaliação.

2.2. O quadro referencial: componentes e funções

Já com Scriven (1967), relembra Figari (1992), se consideravam, na avaliação, o que então se designava como:

- *Quadro de referências normativo, que relaciona um resultado com outro resultado, (...) intervindo a jusante dos processos e do funcionamento, em termos de comparação e de classificação (estamos em presença de um referencial normativo);*

- *Quadro de referências criteriado, que relaciona o resultado com os critérios que determinam o sentido da “performance” no conjunto do processo (...) (trata-se então de um referencial criteriado) (p. 126).*

Em qualquer dos casos, isto é, no quadro de referência, normativo e no criteriado, estamos perante quadros de referência associados a práticas de avaliação, os quais implicam diferentes abordagens da avaliação das escolas, de programas, projetos, ou mesmo medidas de política educativa.

No primeiro caso, o *quadro de referências normativo*, pode dizer-se que o referencial está estabelecido e que há uma perspetiva cumulativa da avaliação, onde a *noção de eficácia é definida como a soma das performances obtidas* (idem, p.127). Normalmente, o processo de avaliação inerente a este tipo de quadro está associado aos resultados obtidos pelos alunos à saída do sistema; no caso português, por exemplo, associamos aos resultados dos exames nacionais no final do ensino secundário.

No segundo caso, *quadro de referências criteriado*, haverá um modelo de avaliação mais *conexivo*, havendo aqui necessidade de estabelecer um referencial específico, o mesmo que dizer em função da escolha de um conjunto de critérios, *que traduzirá um modelo de descrição* (idem, p. 130).

Ao nível de avaliação das escolas ou agrupamentos de escolas, os quadros de referências, impostos a nível nacional e regional, deverão ser, naturalmente, complementados com características inerentes ao meio, geográfico, económico ou social, ao tipo de parcerias, ao tipo de população escolar, etc.

Assim, numa perspectiva *dialéctica* de construção desse referencial, deverão surgir *interacções entre o externo e o interno* (Figari, 2008, p. 68), interpretando diagnósticos e contradições, na procura de um sentido coletivo.

Foi também neste sentido que Figari definiu “*referencialização*” como:

O procedimento que consiste em orientar, explicitar ou elaborar os referentes que presidem à descrição dos factos educativos e permitem relativizar o sentido das escolhas programáticas ou didácticas que as envolvem (concepção da acção educativa) e dos resultados que eles produzem (avaliação da acção educativa) (idem, 2008, p. 68).

É nesta perspectiva que pensamos a avaliação desenvolvendo-se segundo

uma certa forma de modelização, que nos permite supor que a actividade avaliativa se desenrolará segundo certos elementos constitutivos, a saber, através de operações sempre presentes, qualquer que seja a sua forma concreta de realização e de explicitação (Figari e Tourmen, 2006, p. 7).

Parece-nos ser possível associar este conjunto de ideias ao conceito de projeto que, no âmbito da escola, se concretiza no PE, onde a sua construção deverá resultar naturalmente, duma procura de amplos consensos no interior da comunidade educativa.

Neste conceber projetado tendem a esbater-se as diferenças acerca do significado de qualidade ou de eficácia, que se expressam naturalmente em *diferentes perspectivas sobre o referencial de escola a construir*; assim, a existência dum PE *não deixará de projetar a imagem desse referente e, conseqüentemente, balizar aquilo que deve ser avaliado na escola* (Miranda, 1998, p. 27).

Como já se apontava há cerca de vinte anos, através do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, a *autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um projeto educativo próprio*; então, a construção deste projeto é, na prática, a expressão da individualidade da organização e das vontades coletivas dos atores no que se poderá então considerar como uma expressão da sua autonomia.

Não sendo nosso propósito avaliar o desenvolvimento do PE, vamos, contudo, avaliar a forma como um CA contribui para a sua concretização. Assim, consideramos também que ficamos longe de uma avaliação de políticas educativas, ou mesmo de um programa. Em todo o caso, estamos orientados para as implicações de uma medida legislativa que pretende responder a uma aspiração ou a uma retórica de décadas e, como de uma avaliação se trata, *o processo é orientado por questões de avaliação às quais se vai procurar responder* (Figari e Tourmen, 2006, p. 12).

Assim o dispositivo de avaliação a construir deverá permitir avaliar os efeitos e o resultado da aplicação de uma medida de política educativa, devendo incluir uma componente normativa, associada à própria regulamentação legal que suporta o

estabelecimento do contrato, outra componente mais teórica, associada aos registos da literatura especializada e, finalmente, um terceira componente que diríamos mais contextualizada e associada à organização educativa e atores intervenientes na mesma, no âmbito do PE que foi construído e é suportado pelo CA referido.

Parece-nos portanto que estamos cada vez mais em condições de poder afirmar que os conceitos teóricos que temos vindo a referir acabam por ser, no seu conjunto, o guia da investigação empírica a que nos propusemos, um procedimento de avaliação fundamentado *no seu contexto, com os seus referentes (teóricos, sociais e humanos), em função dos projetos e dinâmicas dos seus actores e através de indicadores representativos deste conjunto* (idem, p. 17).

Consequentemente, o processo de avaliação acaba por ser o estabelecimento de uma relação ou mesmo o calcular da distância entre *o referente (que fixa o estado final necessário ou desejável e “desempenha um papel instrumental”)* e *o referido (que designa a parte da realidade escolhida como “material”)* (Figari, 1992, p. 134) ou, numa perspetiva mais dinâmica, a avaliação será a *interacção entre a imagem do real, ou referido e os objectivos*, adquirindo estes a categoria de *referente* (Barbier, 1996).

Também Hadji (1994) é deste entendimento, ao referir que a avaliação apenas é viável *quando se adoptar um valor, isto é, quando se constituir uma “ ideia” ou um conjunto de “ideias” como referente, em nome do qual se torna possível apreciar a realidade* (p. 29).

É a construção deste referente, ou se quisermos referencial, que se afigura uma conceção que nos permite modelizar o nosso objeto de avaliação, desempenhando, portanto, um papel nitidamente instrumental aquando do desenvolvimento do processo de avaliação, mais concretamente na produção do juízo de valor, funcionando na perspetiva da construção do *referencial de avaliação ou o instrumento conceitual de análise que identifica os valores do objeto que se pretende avaliar* (Souza-Cabral, 2007: 2).

2.3. As dimensões de avaliação a considerar no modelo em construção

É este processo de modelização que iremos concretizar a seguir, de acordo com o modelo que temos vindo a apresentar.

Havendo necessidade de avaliar uma organização, programa ou política, há então necessidade de construir um dispositivo de avaliação, como nos referem Figari e

Tourmen (2006); este *constituiu-se como um sistema complexo por natureza, que passa por uma modelização, para depois se efetivar a avaliação. Trata-se então, para avaliar, de representar o objeto, modelizando-o* (p. 18).

Neste processo de construção seguir-se-á uma perspetiva inspirada no modelo de Stufflebeam (CIPP Evaluation Model Checklist), propondo-se considerar os elementos constituintes não individualmente, mas de uma forma interativa. Esta conexão com o modelo referido justifica-se pelo facto deste já ter tido uma ampla divulgação e utilização e, portanto, com validade científica confirmada.

Ainda segundo este modelo, são, pela inerência terminológica, consideradas quatro partes ou componentes fundamentais, que se referem ao contexto, *input*, processo e produto²⁸.

Contudo, estas quatro componentes podem ser resumidas a três, isto é, o que Figari (2008) apelida de “*I.C.P*”,

que formaliza a indissociabilidade de três dimensões constitutivas de qualquer dispositivo educativo (e consequentemente, de qualquer política educativa) que constituíam o peso dos determinismos (o induzido), as estratégias dos atores (o construído) e a utilização dos efeitos (o produzido) (p. 59).

Também nos parece que, na construção do dispositivo que nos propomos aplicar aos CA, se adequa a fusão das duas primeiras componentes do Modelo CIPP, contexto e *input*, numa única que consideramos de *entrada* que tem, naturalmente, em consideração as realidades. Esta fusão num corpo único justifica-se, a nosso ver, pelo motivo de que a mais-valia trazida a uma escola ou agrupamento de escolas pela contratualização apenas fazer sentido naquele contexto específico e não noutra, e estar na sua conceção totalmente dependente desse mesmo contexto. Consideramos então mais duas dimensões para completar o dispositivo, a dimensão de *construção*, que respeita ao processo de condução e operacionalização internas e, por sua vez, a dimensão de *produtos* que tem a ver com efeitos e valorização das políticas implementadas.

Desta forma, e de acordo com a modelização proposta por Figari e Tourmen (2006), o sistema que pretendemos pode ser representado de forma mais simplificada através de um esquema como o que se representa na figura 1.

Assim, e de acordo com o que se representou, o dispositivo teórico de avaliação constituiu-se de acordo com estas três dimensões que se caracterizam da seguinte forma:

²⁸ Ver a propósito, CIPP Evaluation Model Checklist (Second Edition), março 2007, proposto por Stufflebeam

. *Elementos de entrada*, onde se incluem os elementos de contextualização (realidades e a sua história) e as finalidades da contratualização, o que pode considerar-se como sendo a imagem da situação inicial ou *imagem das realidades suscetíveis de entrarem como meios do processo de transformação* (Barbier, 1996, p. 84).

. *Construção* de processos e procedimentos (a operacionalização) que conduziram aos produtos que será para nós a imagem do processo de transformação e dos seus resultados.

. *Produtos* que podem ser considerados pelos resultados, efeitos e evoluções, imagem resultante do desenvolvimento de processos e procedimentos que poderão ser simplesmente novos comportamentos ou mesmo novas atitudes.

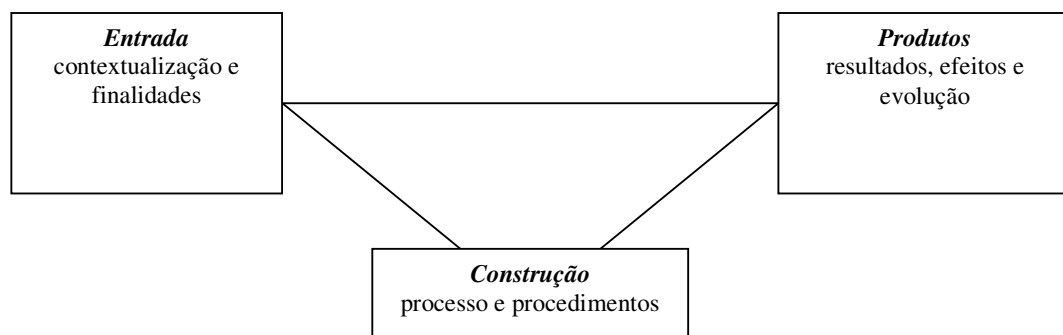


Fig. 1 – Modelização do dispositivo de avaliação (Adaptado de Figari e Tourmen, 2006).

Os dados que vão ser obtidos, através da análise documental, do questionário e das entrevistas serão organizados por categorias de análise a estabelecer em cada uma das três dimensões consideradas, para cada uma das unidades de análise, a escola secundária e o agrupamento de escolas.

Na posse dos dados recolhidos em cada uma das categorias, procederemos a uma primeira recolha e apresentação de resultados para cada dimensão, *permitindo-nos assim construir a imagem do real que permite produzir um juízo de valor sobre esse mesmo real* (idem, p. 85).

Contudo, como as dimensões interferem e interagem entre si, ser-nos-á ainda possível estabelecer três eixos fundamentais de comparações, conforme a avaliação desejada, como sejam entre:

. os *Elementos de Entrada* (finalidades e contextos) e a *Construção* (estratégias desenvolvidas);

. os *Elementos de Entrada* e os *Produtos*;

. *Construção e os Produtos* (quando se avalia a eficácia duma ferramenta, método ou estratégia que tenha sido utilizado), percebendo-se quais os efeitos e resultados da contratualização em cada uma das unidades de análise e no conjunto das duas.

2.4. A constituição dos referentes

Se os objetivos deste trabalho que consideramos como uma investigação de carácter avaliativo já foram definidos anteriormente, temos agora o nosso campo de intervenção mais restringido, sendo por isso necessário, como nos refere Barbier (1990),

que estes objectivos possam dar lugar a uma comparação com os elementos factuais recolhidos. Por outras palavras, o referente deve apresentar uma forma tal que seja susceptível de ser relacionado com o referido (p. 72).

A forma como vai ser determinado ou constituído o referente encontra-se intimamente ligada ao estabelecimento dos objetivos e, mais ainda, a quem detém o poder de utilizar os resultados da avaliação, normalmente quando nos referimos a programas ou mesmo avaliação de organizações, o que não é o caso.

Opiniões como a de Barbier (1990) indicam que o referente se encontra intimamente associado aos objetivos, uma vez que, quando se avalia, há referência obrigatória aos objetivos, sendo no ato de avaliar que o referente se estabelece, com origem no objetivo.

O referente, assim como o referido, tal como o assume Barbier (1990), pode considerar-se um “juízo de valor”. Considerando que o juízo de valor apenas faz sentido fazer-se relativamente a algo ou quê, então o referente será ou poderá ser aquilo relativamente a quê *o juízo de valor se aplica ou é susceptível de ser aplicado* (p. 68)

No contexto de avaliação e planificação de projetos de formação, Barbier (1996) reforça a ideia de que deve existir uma dinâmica de interação *entre a imagem do real, ou referido, e os objetivos* (p. 194), adquirindo estes últimos como já se referiu a categoria de referente.

Esta última perspectiva vem ao encontro do que já era defendido por Hadji (1994), para quem apenas é viável avaliar *quando adotar um valor, quer dizer, quando constituir uma “ ideia” ou um conjunto de “ideias” como referente, em nome do qual se torna possível apreciar a realidade* (p. 29). Assim, o referente é o modelo ideal.

De acordo com os objetivos definidos para as três dimensões anteriormente definidas, indicamos as questões que, à partida, irão funcionar como referentes, em cada uma das dimensões, servindo como instrumento que se constitui como modelo ideal, a partir do qual se vai apreciar a realidade associada à implementação da autonomia contratualizada.

2.4.1.Referentes para a dimensão de *Entrada*

Naturalmente que, de acordo como os objetivos definidos, parece-nos importante, para perceber e avaliar os impactos da contratualização nesta dimensão de acordo com um conjunto de referentes, estabelecer e explicar o porquê da sua utilização.

Conforme preconiza o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, no órgão de topo de Direção da organização educativa, Assembleia de Escola²⁹, prevê-se a participação de uma comunidade educativa de âmbito bastante alargado ao lado de fora dos muros da escola. Já em 1991 Jorge Adelino Costa relevava a importância de uma conceção política de sociedade assente *num modelo de democracia participativa com relevo para o papel de intervenção da sociedade civil* (p. 12), no âmbito da construção de uma política educativa local.

Assim, importa perceber e avaliar se num processo como este, de negociação da autonomia os níveis de participação desta comunidade educativa, desde os seus atores mais internos como os alunos e professores até às associações e empresas da região, passando pelos pais e pelos funcionários, estão de acordo com o pressuposto de institucionalização de uma política educativa de importância local. Explica-se desta forma a importância do primeiro dos referentes, associado à participação na contratualização.

No referente seguinte, parece-nos fazer todo o sentido a perspectiva de que neste processo existam duas partes (escola e poder central) e que estamos, portanto, perante um acordo do *tipo contratual*, que implicará ganhos para cada uma das partes. Neste caso, importa perceber e avaliar os meios e recursos disponibilizados para a escola ou agrupamento de escolas.

²⁹ O Conselho Geral que, de acordo com o novo Normativo (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril) substitui a Assembleia de Escola suporta um alargamento dos níveis de participação de entidades exteriores à escola, passando as autarquias e associações de pais a ter um papel mais alargado.

O Normativo (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio) de suporte da autonomia contratualizada sempre fez depender a sua institucionalização, numa escola ou agrupamento de escolas, da existência de um PE. Nesta perspetiva, entendemos ser importante aferir a existência de relação entre os pressupostos do CA e os documentos que lhe dão suporte funcional e mesmo legal, o PE e Regulamento Interno, uma vez que neste aspeto o PE usufrui *de conotações político-simbólicas* (Costa, 2007a, p. 78), estabelecendo, por isso, a orientação e a definição da política educativa da organização educativa. Não são de estranhar portanto as preocupações existentes em associar a autonomia à *elaboração e execução de um projecto educativo* (Barroso, 2005b, p. 124). Pensamos que assim se entende melhor o facto de termos estabelecido um referente neste contexto de orientações e relações entre documentos.

Entendemos também que a formalização de um CA vai permitir à organização educativa definir estratégias e instrumentos de resposta aos problemas identificados, *pressupondo a autonomia, além da delegação de competências e recursos, a individualização de percursos escolares* (Barroso, 2006, p. 24). Pareceu-nos, por isso, ser de procurar referenciar a relação existente entre o grau de autonomia e as necessidades da organização.

Pressupõe-se que a contratualização da autonomia permita a *atribuição de competências, apoios e meios que permitam à escola* (Bolívar, 2004, p. 94) desenvolver o seu PE, em linha de orientação com o referido anteriormente. Neste construir autónomico, são então clarificadas, entre escola ou agrupamento de escolas e o estado central, as metas a alcançar (Maroy, 2009b), registando-se, assim, uma espécie de delegação de competências, baseada nas metas a alcançar, que entretanto se definiram no respetivo CA, e daí a necessidade de avaliar a clareza dessas metas.

| Dimensão | Referentes |
|----------------|--|
| <i>Entrada</i> | <ul style="list-style-type: none"> . O processo que levou à assinatura do contrato foi participado? Se sim por quem e em que moldes? . O CA resultou na disponibilização de meios e recursos? . O PE e RI construídos assumem o CA? . O CA atribuiu à escola, à partida, um grau de autonomia pedagógica e curricular adequado às necessidades identificadas? . O CA pressupõe o cumprimento de metas claras? . O CA obtido propõe novas práticas? |

Tabela 1 - Referentes estabelecidos para a dimensão de *Entrada*.

A contratualização da autonomia deverá permitir, também, o exercício de determinados procedimentos, ou *práticas diferenciadas* (Formosinho e Machado,

2000b, p. 95) que, em condições normais, lhe estariam vedados. Poderá daqui perspetivar-se que o CA deverá, por si só, induzir novas práticas na organização, pelo que o último dos referentes da dimensão de *entrada* pretende proceder a uma perceção avaliativa da eventual introdução dessas práticas.

Assim, para esta dimensão de *Entrada*, constituímos o conjunto de referentes que se apresentam na tabela 1.

2.4.2. Referentes para a dimensão de *Construção*

Nesta segunda dimensão, que identificamos como de *construção*, parece-nos haver necessidade de procurar estabelecer um conjunto de referentes que, por um lado, estejam associados ao desenvolvimento e operacionalização de processos e procedimentos bem como estratégias para implementar a contratualização e, por outro lado, que estes referentes se adequem com os referentes estabelecidos para a dimensão de *Entrada*.

Assim, através do primeiro referente, voltamos a procurar avaliar, agora em desenvolvimento de processos, a interligação entre o PE e a autonomia que foi concedida à organização. Neste referente, procuramos perceber se a *atribuição de meios e competências* permitiu ou conduziu efetivamente ao empreendimento de novas práticas na escola ou agrupamento de escolas.

Tal como foi estabelecido na dimensão de *Entrada*, avaliar o grau de participação dos parceiros para chegar à autonomia foi um dos referentes estabelecidos; agora, nesta dimensão, mais associada aos processos, pretende-se estabelecer um referencial que nos permita avaliar a forma como estes parceiros vêm intervindo na implementação de políticas educativas resultantes da contratualização, ou seja, pretendemos avaliar como se conseguiu, ou não, garantir os mecanismos de participação.

As dinâmicas coletivas e de colaboração que se estabeleceram no âmbito da contratualização terão dado origem a formas de *mobilização da autonomia* (Barroso, 2005b, p.125), reforçando o seu papel de intervenção e de participação. Em termos mais práticos, e se houver identificação no domínio das finalidades do CA, pretendemos avaliar qual foi a *capacidade mobilizadora e agregadora* (Carvalho e Afonso, 1993, p. 18) do projeto associado à autonomia. Consideramos que o desenvolvimento da

autonomia, tal como o desenvolvimento de um outro *projeto, implica uma actuação conjunta e concertada* (Costa, 2007b, p. 66) de todos os atores envolvidos, daí o referencial associado a dinâmicas coletivas de colaboração e de participação.

Finalmente, para completar o conjunto de referentes para esta dimensão, consideramos primeiro um referente associado aos contributos da avaliação interna e, em último lugar, um outro, associado aos contributos da monitorização com pendor mais externo. Em ambos os casos consideramos estabelecer estes referentes tendo em conta o papel da avaliação na consecução de objetivos, no que Madureira (2004) considera como *uma boa utilização da avaliação* (p. 30). Parece-nos importante avaliar igualmente se existe preocupação em prestar contas e se, ao mesmo tempo, existe preocupação em promover um desenvolvimento organizacional neste sentido e se esta monitorização se afirma ao *serviço da melhoria sustentada dos estabelecimentos de ensino* (Costa e Ventura, 2002, p. 108).

Enquadrados nas perspetivas apontadas anteriormente, consideraram-se como referentes para a dimensão de *Construção* os constantes da tabela 2.

| Dimensão | Referentes |
|-------------------|--|
| <i>Construção</i> | <ul style="list-style-type: none"> . O desenvolvimento do PE e do respetivo Plano de Atividades espelham o grau de autonomia concedido? . Houve intervenção dos parceiros educativos na implementação das políticas educativas da escola/agrupamento como consequência da celebração do CA? . Geraram-se dinâmicas coletivas de colaboração e participação na implementação de novas práticas? . O processo de avaliação interna funcionou e contribuiu para redefinir ou reforçar percursos e metas? . Os mecanismos externos de monitorização e acompanhamento funcionaram? |

Tabela 2 - Referentes estabelecidos para a dimensão de *Construção*.

2.4.3. Referentes para a dimensão de *Produtos*

Nesta terceira dimensão, a avaliação a realizar tenderá mais a preocupar-se com os resultados e efeitos da contratualização, assim como com a sua evolução ao longo do CA e perspetivas futuras.

Assim, a escolha de um dos referentes aponta para a avaliação do grau de aprofundamento da autonomia, ou seja, procurou perceber-se se o contexto de contratualização se alterou ou não ao longo da sua vigência, uma vez que no próprio

contrato se prevê que este *pode ser revisto e alterado a todo o tempo, por acordo entre as partes*³⁰, o que em certa medida poderia revelar evolução da contratualização ou mesmo ambição de conquista de novos patamares de autonomia.

Os dois referentes seguintes procuram dar-nos a perceber se a autonomia esteve orientada para a prestação de um serviço público de qualidade³¹; daí a preocupação em estabelecer referentes associados à avaliação da melhoria de resultados pelos alunos e da produção de efeitos na organização educativa. Embora o segundo destes referentes nem sempre seja assumido nos objetivos operacionais, o primeiro é claramente assumido como meta, face à *obrigação dos resultados* (Barroso, 2006, p. 32).

A questão do cumprimento de metas coloca-se sempre quando estabelecemos contratos que implicam o desenvolvimento de processos; no caso dos CA, este processo envolve a aceitação e desenvolvimento de uma *cultura de avaliação* (Maroy, 2009b, p. 77). Logo, é importante referenciar a forma como se desenvolveu a monitorização dessa contratualização bem como dos resultados alcançados, daí o referente ser identificado com a adequação do controlo das práticas.

| Dimensão | Referentes |
|----------|---|
| Produtos | <ul style="list-style-type: none"> . Houve aprofundamento sucessivo dos níveis e grau de autonomia atribuídos? . Houve melhorias nos resultados pretendidos, nomeadamente ao nível das aprendizagens dos alunos? . Houve produção de efeitos reais na escola ou agrupamento de escolas? . Os mecanismos de controlo das práticas foram os adequados? . A autonomia obtida corresponde às aspirações da escola ou agrupamento escolas e perspectiva-se para aprofundar? |

Tabela 3 - Referentes estabelecidos para a dimensão de *Produtos*.

Voltamos talvez novamente ao princípio do processo de contratualização para expor a questão recorrente e sempre presente, quando o caminho percorrido entra na curva descendente, deixando adivinhar que o processo se aproxima do fim: *Valeu a pena?* As expectativas indiciadoras do caminho para a autonomia concretizaram-se ou apenas se concretizou a resposta que se prende com a *dependência que as organizações têm relativamente ao seu ambiente, às pressões, às exigências e às normas* (Costa, 2007c, p. 102). Pretende-se, através deste último referente, aferir se, face aos resultados

³⁰ Conforme está previsto no articulado (Artigo 6.º) do próprio CA.

³¹ De acordo com o previsto no Artigo 48.º do DL n.º 115-A/98, de 4 de maio.

até agora obtidos e em função das aspirações iniciais, há perspectivas futuras de continuidade e aprofundamento da autonomia na organização escolar.

Em resultado do exposto anteriormente, estabeleceram-se os referentes para a dimensão *produtos*, que se listam na tabela 3.

2.5. A explicitação de critérios e o estabelecimento dos indicadores

Estabelecidas as questões que vão orientar o processo de avaliação em cada uma das três componentes que se constituem para nós, como referentes de avaliação e através dos quais se pretende obter a imagem do desejável, importa agora passar à fase seguinte, ou seja, explicitar os critérios ou, se quisermos, *as normas de julgamento* (Figari e Tourmen, 2006, p. 19) e os respetivos indicadores. De facto, grande parte das atividades relacionadas com análise e avaliação utilizam indicadores, permitindo assim que um processo de avaliação, mesmo no domínio qualitativo, como é o nosso caso, não se baseie apenas nas percepções subjetivas do observador.

Refira-se que estes indicadores podem ser variados e relativos a estados ou processos. Têm contudo, todos eles, algo em comum: são instrumentos que fornecem ao analista ou ao avaliador informação rápida acerca de um determinado contexto, projeto, processo ou ação que se esteja a desenvolver ou se tenha desenvolvido. São o que Barbier (1996) chama de *instrumentos de apreensão do real* (p. 85), ou então o que De Ketele (2008) refere como sendo *um sinal concreto observável* (p. 122) que, na prática, nos irão permitir construir essa imagem do real (o referido), comparável com a imagem do desejável a que nos referimos como constituindo o referente ou referencial de avaliação.

Portanto, não é estranha a interligação existente uma vez que, no caso da avaliação proposta, os indicadores a estabelecer têm em conta as características do referente construído. Sendo assim, a noção de *indicador é utilizada sempre que os instrumentos de apreensão do real, assim aplicados, são objeto de uma escolha ou de uma construção, explícitas* (Barbier, 1990, p. 86). Porém, importa deixar presente que, além da relação referida, também existe uma relação de coexistência entre os indicadores e os critérios de avaliação que importa esclarecer. Por conseguinte, os indicadores, mesmo depois de estabelecidos por si só não têm sentido, ganhando-o apenas *em relação aos critérios que se propõem concretizar* (De Ketele, 2008, p. 122).

Passando à questão do estabelecimento ou especificação dos critérios de avaliação, a questão parece conduzir-nos a algum empirismo na sua constituição, uma vez que em termos metodológicos ainda parece haver necessidade de aprofundamento da sua reflexão.

Julgamos ser na análise e avaliação da formação que este processo está mais desenvolvido, nomeadamente quando se pretende a sua especificação em associação com os objetivos propostos para as ações, nomeadamente os objetivos comportamentais. No caso do trabalho a que nos propomos, naturalmente que nos vamos orientar pelo referencial estabelecido.

Assim, uma vez que nos propomos produzir um juízo de valor, sentimo-nos na necessidade de efetuar, talvez primeiro *implicitamente e depois mesmo de forma explícita, um certo número de escolhas que vão funcionar como tantos outros critérios de avaliação* (Barbier, 1990, p. 227), nomeadamente tendo em conta o referencial estabelecido. Embora na especificação dos critérios se tenha em conta o referencial, importa esclarecer um pouco alguns aspetos relativos a este procedimento, bem como algumas das particularidades que lhe são inerentes.

Antes de mais importa esclarecer que um *critério é uma qualidade e não é, portanto, diretamente observável* (De Ketele, 2008, p. 1 15422). Outra das particularidades dos critérios de avaliação é que estes se ligam ao conjunto de atividades que traduzem a realização ou desenvolvimento de um projeto. D. Stuffelbeam, citado por Barbier (1990), refere a este propósito que:

É a intensidade com que produzem tais fenómenos, ou a frequência do aparecimento de comportamentos nos elementos fazendo parte de um programa, que fornece ocasiões para compreender e modificar o processo (p. 229).

Ainda que no nosso caso não se pretenda intervir mas antes compreender o processo de contratualização nas suas diferentes fases, serão estes critérios que nos vão permitir obter dados que nos facultem a possibilidade de estabelecer a desejada comparação entre a imagem desejável e a imagem real do desenvolvimento do processo.

Outra das características que nos parece ser de referir é que estes critérios tomam uma forma binária, ou se quisermos ambivalente, isto é, funcionam como critérios de sucesso ou critérios de insucesso, positivos ou negativos, *eles sancionam a simples presença ou ausência de um comportamento, de um acontecimento, de um resultado, de frequência de uma intensidade, etc* (Barbier, 1990, p. 230). Deste modo, este tipo de

utilização permite-nos olhar para os critérios simplesmente em duas posições, considerando cada um dos indicadores estabelecidos.

Obviamente que para elaborar ou explicitar os critérios, toma-se como ponto de partida os objetivos ou, no nosso caso, os referentes que correspondem à imagem do desejável, havendo assim uma anterioridade lógica dos referentes, bem como do próprio projeto relativamente aos critérios, referindo-se, por vezes, que os bons critérios são fornecidos pelos objetivos ou então pelos referentes.

Importa igualmente ter em conta, na explicitação dos critérios, a questão das relações que se podem estabelecer entre o referente e o referido uma vez que se pode colocar a questão do efeito específico das operações de constituição do referido e do seu resultado no aperfeiçoamento dos critérios. Efetivamente, o que se pode constatar é que no processo de especificação dos critérios de avaliação se tem em conta elementos dependentes das operações internas associadas ao processo de avaliação.

Ao nível da produção do referido, Barbier (1990) defende que esta inter-relação pode ocorrer a dois níveis:

. Ao nível da escolha do tipo de informações suscetíveis de serem produzidas, isto é, ao nível da escolha dos indicadores. Observa-se, como vimos, uma correspondência entre a escolha dos tipos de critérios e a escolha dos indicadores, a fim de tornar possível a relação entre critérios e as informações suscetíveis de serem produzidas.

. Ao nível do próprio conteúdo das informações produzidas, isto é, ao nível da implicação efetiva das operações de identificação. Tudo se passa como se a definição do próprio conteúdo dos critérios dependesse de um conhecimento prévio, pelo avaliador, das condições reais de aplicabilidade dos projetos (...) (pp. 231-232).

Constata-se, assim, uma forte interligação entre a explicitação dos critérios e a definição dos indicadores que nos vão permitir construir a imagem do referido. Por isso, para cada uma das dimensões, estabelecemos os critérios e indicadores que se apresentam a seguir.

2.5.1. Para a dimensão de *Entrada*

Na dimensão de *Entrada* entendemos ser adequado utilizar o critério participação, parecendo-nos ser fundamental a utilização deste critério, dado que todo o processo que levou à assinatura e implementação de um CA, pela sua importância e prováveis efeitos no *modus vivendi* da organização educativa, deverá ter tido uma participação acentuada dos diferentes atores educativos, nomeadamente os encarregados de educação, os docentes e os não docentes, a autarquia, as empresas ou associações

locais, eventualmente alunos do ensino secundário, e ainda órgãos de gestão intermédia da organização educativa.

Nesta dimensão inicial, utilizamos ainda e com mais frequência o critério coerência, porque pensamos que apenas faz sentido implementar um CA numa organização educativa quando haja conexão e identificação entre as necessidades de autonomia identificadas para desenvolver o projeto educativo e as respostas que vierem a ser disponibilizadas no respetivo CA.

Para cada um referentes já indicados anteriormente, estabeleceram-se os respetivos indicadores que, naturalmente, apenas ganham sentido para nos permitir estabelecer a comparação entre a imagem do real e do desejável, quando lhe fazemos corresponder os respetivos critérios.

| Critérios | Indicadores |
|---------------------------|---|
| Participação Coerência | . Houve diagnóstico externo antes da assinatura do CA? . Houve diagnóstico interno antes da assinatura do CA? . Houve diagnóstico das necessidades de autonomia pelos atores? . Houve intervenção de outros parceiros (Autarquia, Associação de Pais, Associações, Empresas)? . É notada a intervenção dos não docentes (alunos ou funcionários)? |
| Coerência | . Disponibilizaram-se novos meios e recursos (humanos, financeiros, outros)? . Surgiram novas competências? |
| Coerência | . Houve resposta no CA à identificação de pontos fortes e fracos? . O CA compromete-se com o PE? . O CA veicula alterações ao RI? |
| Coerência | . O CA prevê respostas às necessidades identificadas? . O CA prevê novas respostas aos problemas? . Os pontos fortes alicerçam as metas a atingir? . Os objetivos operacionais resultam de necessidades identificadas? . O CA determina compromissos à organização educativa? |
| Coerência | . O CA determina a consecução de metas claras? . O CA aponta para a resolução dos pontos fracos identificados? . Há indicadores de referências para os objetivos operacionais? |
| Coerência | . Aponta-se para a implementação de novas atividades? . Institucionalizam-se novas soluções encontradas pela organização? . Estão previstas parcerias para a gestão de recursos (Humanos, materiais, outros)? |

Tabela 4 - Critérios e indicadores estabelecidos para a dimensão de *Entrada*.

Pensamos que os indicadores que acabamos de expor na tabela 4, com vista a termos uma noção a mais aproximada possível acerca da forma como se iniciaram os CA e em que contextos, se justificam de *per se*, contudo, entendemos, tal como Formosinho e Machado (2000b), que o *processo de outorga de autonomia às escolas*

deve partir daquela que cada uma já dispõe e exerce, desenvolver-se de uma forma gradual, diversificada e sustentada e assumir um modelo do tipo contratual (p. 96). Assim, parece-nos que as condições de contratualização poderão ser diversas, pelo que, através dos quatro primeiros indicadores, procuramos ter a percepção de como a escola chegou ao contrato de autonomia, do seu ponto de partida, em termos de práticas autonómicas, assim como da percepção da sua necessidade. Num processo de negociação da autonomia, parece-nos ser importante perceber se outros atores, como alunos ou funcionários, também tiveram alguma intervenção no processo.

No referente seguinte, relativo a uma eventual disponibilização de meios, resultantes do CA, reverte-se para a necessidade de procurar estabelecer indicadores que nos permitam aferir se houve ou não disponibilização de meios e recursos humanos, financeiros ou outros, assim como a atribuição ou não de competências.

Os indicadores seguintes procuram aferir a relação entre os pressupostos do CA e os documentos que lhe dão suporte funcional e mesmo legal, o PE e o RI. Através destes indicadores pretende-se perceber a interligação do CA com os pontos fortes e fracos da organização educativa, bem como com os respetivos documentos orientadores, PE e RI, de forma a perceber se o CA é assumido por estes pilares da organização.

Pressupõe-se que o CA atribua à organização novas competências e recursos, daí a importância de se aferir a sua adequação. Por isso, nos indicadores deste referente procura-se mostrar se existe relação entre as necessidades e as respostas, bem como a novidade dessas respostas na organização. Através dos outros indicadores afere-se a ligação das metas aos pontos fortes, um pressuposto de alavancagem para o cumprimento dos objetivos operacionais, que se procura saber se estão associados às necessidades da organização.

Ao referente seguinte associamos as metas a cumprir na contratualização, que deverão ser claras, uma vez que terá havido clarificação das mesmas aquando da negociação. Com os indicadores associados a este referente, procura-se construir a imagem do real, que implica perceber as metas a cumprir e se o CA aponta para a resolução de pontos fracos. Através do último indicador para este referente procura perceber-se a existência de mecanismos de referência para o estabelecimento dos objetivos operacionais.

O último referente para esta dimensão está associado à introdução de novas práticas ou práticas diferenciadas na organização educativa, pelo que os indicadores que lhe estão associados apontam para a verificação ou não, dessas práticas e eventual

institucionalização dessas novas práticas. Procede-se finalmente ao levantamento de eventuais parcerias que tenham sido estabelecidas no âmbito da gestão de recursos, no último dos indicadores.

2.5.2. Para a dimensão *Construção*

Através da dimensão *Construção*, pretendemos conhecer e aferir o eventual envolvimento dos atores no desenvolvimento de processos que levem à implementação de metodologias consagradas no CA. Assim, os critérios a utilizar serão os de pertinência, para percebermos se existe compatibilidade entre os processos executados e os princípios contratuais estabelecidos, isto é, se as respostas que vão sendo dadas ao longo do desenvolvimento da contratualização estão de acordo com o contratualizado. Utiliza-se ainda ao longo desta dimensão o critério de eficácia que, numa interpretação ainda que simplista, revela a capacidade *para alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos* (Sander 1995, cit. por Davok, 2007, p. 510), para verificarmos se há adequação dos processos e respostas desenvolvidos sob a capa do CA (tabela 5).

Nesta segunda dimensão, pretendemos compreender se os caminhos que se têm percorrido estão em sintonia com os princípios contratualizados e vão ao encontro da obtenção das metas almejadas, ou mesmo se as ultrapassam, pelo que os indicadores utilizados em associação com cada um dos referentes se justificam pela necessidade de identificação de atividades e projetos em sintonia.

No primeiro dos referentes estabelecemos indicadores associados a novas práticas, seja no âmbito mais organizacional e de planificação, seja no âmbito mais prático. Para o segundo referente estabeleceram-se também indicadores através dos quais se irá construir a imagem associada à real participação dos parceiros educativos no desenvolvimento de políticas e ou implementação de parecerias. Servem, portanto, também de inventariação.

No referente relativo a dinâmicas geradas, utilizamos igualmente indicadores de inventariação de atividades bem como responsáveis pela sua promoção, além de dinâmicas que tenham sido impulsionadas a coberto do CA.

Os processos de autoavaliação e de monitorização externa deverão ter aqui um papel regulador de processos e percursos, pelo que para nós faz sentido que se pronunciem ao longo do caminho em construção e não apenas perante a “obra concluída”. Por isso, os indicadores estabelecidos apontam para a forma como se

desenvolvem esses processos, assim como para os seus efeitos no âmbito da organização educativa onde está em desenvolvimento o processo de contratualização.

| CrITÉRIOS | Indicadores |
|-------------------------|---|
| Pertinência | . Estão em execução ou desenvolvimento novas práticas no âmbito da contratualização: <ul style="list-style-type: none"> - Gestão de currículo? - Gestão de recursos humanos? - Gestão financeira? - Gestão de recursos materiais? . Estão em funcionamento novas práticas no âmbito da contratualização: <ul style="list-style-type: none"> - Ao nível de sala de aula? - Ao nível do apoio aos alunos? - Outro? |
| Pertinência | . Identificam-se parcerias com outras para resolução de problemas concretos: <ul style="list-style-type: none"> - Autarquia? - Associações locais? - Empresas? . Constata-se a participação da Associação de Pais? |
| Eficácia | . Mobilizaram-se novos recursos do meio envolvente? |
| Eficácia | . Identificam-se atividades impulsionadas pelo CA promovidas: <ul style="list-style-type: none"> - Pelo órgão de gestão? - Por docentes? - Por não docentes? - Pelos pais? . Identificam-se dinâmicas coletivas impulsionadas pelo CA? |
| Pertinência Eficácia | . Identificam-se atividades colaborativas, resultantes da contratualização? |
| Pertinência Eficácia | . Identificam-se técnicas de monitorização sistemática? . O processo de autoavaliação desenvolve-se normalmente? . A equipa de autoavaliação reuniu com periodicidade regular? . O processo de autoavaliação aponta recomendações? |
| Eficácia | . Houve recomendações? . Houve incentivo ao aprofundamento? . Houve registo de procedimentos de eficácia? . Houve referência a procedimentos de eficiência? |

Tabela 5 - Critérios e indicadores estabelecidos para a dimensão *Construção*.

Parece-nos que deste modo, de acordo com os critérios e indicadores da tabela 5, teremos noção da compatibilidade entre processos que se encontram em execução e os princípios contratualizados de forma a construirmos a imagem real em termos de *Construção*.

2.5.3. Para a dimensão *Produtos*

Nesta última dimensão de análise, que diz respeito aos *Produtos*, apontamos critérios que para nós se podem considerar fundamentais, uma vez que pretendemos aferir, além da qualidade dos resultados obtidos, se esses permitem à organização perspetivar linhas de ação para um futuro sustentado no exercício da autonomia (ver tabela 6).

| Crítérios | Indicadores |
|------------------|--|
| Eficiência | <ul style="list-style-type: none"> . Os níveis de autonomia revelaram-se adequados? . Foi sugerido o aprofundamento dos níveis autonomia? . Houve aprofundamento dos níveis de autonomia? . Expressaram-se novas ambições? |
| Eficácia | <ul style="list-style-type: none"> . As metas previstas para o sucesso dos alunos foram atingidas: <ul style="list-style-type: none"> - No Ensino Básico? - No Ensino Secundário? - No Ensino Profissionalizante? - Nos Exames Nacionais? . As metas previstas para o abandono foram atingidas? . Os resultados estão aquém das metas? |
| Relevância | <ul style="list-style-type: none"> . Registaram-se novas dinâmicas de funcionamento? . Há referências a alteração da qualidade das aprendizagens? . Há resultados efetivos no combate ao abandono? . Constatam-se resultados positivos no sucesso dos alunos? . Há referência a mais-valias trazidas pelo CA? |
| Eficácia | <ul style="list-style-type: none"> . Há referência a mecanismos de acompanhamento da qualidade das aprendizagens? . Os mecanismos de acompanhamentos das práticas revelaram-se funcionais? . A autoavaliação expressa preocupações de eficácia quanto ao desenvolvimento do CA? . Há referência a eficácia nos procedimentos e resultados? . Há referência à necessidade de mais apoio da tutela? |
| Sustentabilidade | <ul style="list-style-type: none"> . Houve registos de identificação dos atores com a organização e com a região? . Houve referências positivas a alterações no ambiente da organização? . Registaram-se observações de satisfação pela contratualização? . Verificou-se a existência de recomendações para aprofundamento da autonomia? . Houve registos de eficiência pelos resultados alcançados? . Houve aprofundamento dos níveis de autonomia? |

Tabela 6 - Critérios e indicadores estabelecidos para a dimensão *Produtos*.

Sendo a dimensão *Produtos*, pretendemos, portanto, avaliar os resultados após a aplicação na organização educativa de um conjunto de processos, medidas e estratégias,

implementadas a coberto do CA. Assim, com a ajuda dos indicadores que se vão indicar pretendemos construir a imagem do real na organização educativa, como se evoluiu com a contratualização e como serão as perspetivas de evolução.

Vamos, para o efeito, utilizar critérios como o de eficácia que tem vindo a ser utilizado nas dimensões anteriores e, pela primeira vez, o critério de eficiência. Pareceu-nos importante utilizar este critério, porque através dele, é possível avaliarmos se a escola ou agrupamento de escolas foi mais além. Estando os recursos limitados e definidos à partida, pretendemos saber se foi possível ir mais além, ou seja, se houve capacidade *para produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos* (Sander 1995, cit. por Davok, 2007, p. 510), o que em termos práticos poderia significar aprofundar os níveis de autonomia concedidos no início da contratualização. Este critério aplica-se apenas no primeiro referente desta dimensão, relativo à existência de aprofundamento dos níveis de autonomia, onde através dos quatro indicadores estabelecidos se procura avaliar a adequação dos níveis iniciais de autonomia, vontades expressas para aprofundar, expressando novas ambições, e ainda a inventariação de níveis de autonomia em que se tenha verificado aprofundamento.

Para aferir do critério eficácia, o mais utilizado nesta dimensão, optamos por um enfoque especial em indicadores provenientes de diferentes fontes, sempre numa perspetiva de inventariação de resultados e efeitos produzidos. Haverá aqui, nalguns casos, a necessidade de conjugar dados quantitativos com dados qualitativos, como sejam os resultados das aprendizagens ou combate ao abandono escolar e o grau de identificação dos atores com os níveis de autonomia.

No referente associado à produção de efeitos reais na organização educativa, onde utilizamos também o critério de relevância, pretende-se, através dos indicadores utilizados, inventariar dinâmicas e alterações organizacionais mas também procurar compreender se essas dinâmicas são efetivas e produzem resultados, correspondendo à realidade, sem se deixarem cair num dos perigos da autonomia que *é o da sua utilização corporativa* (Formosinho e Machado, 2000b, p. 99), o que por vezes dificulta a apreensão da imagem do real, ficando-se pelo fictício.

Quanto ao referente que associa a esta dimensão os mecanismos de controlo, segue uma linha de inclusão de indicadores, onde se procura aferir, utilizando o critério de eficácia, a adequação e qualidade de funcionamento da avaliação, seja a mais próxima seja a mais externa através da CAL.

O último critério que utilizamos, sustentabilidade, associado a um referente de satisfação com a autonomia obtida relativamente à aspirada, faz apelo a um conjunto de indicadores que permitirão aferir se efetivamente têm ocorrido práticas de autonomia que se aprofundam e produzem efeitos ou se nos deixamos cair no cumprimento de mais um modelo burocrático, como nos alertam Formosinho e Machado (2000b), quando referem que *o simples facto de novas terminologias integrarem o discurso em uso nas escolas não significa que a mudança que nelas se operou tenha passado o nível elementar da retórica que lhes anima a vida quotidiana* (p. 100).

Para nós, a sustentabilidade concretiza-se se os produtos obtidos correspondem às aspirações e se, por outro lado, as práticas que eram novas na Organização educativa deixaram de o ser porque se institucionalizaram.

Novamente se vislumbra como necessário um conhecimento alargado pela comunidade educativa, da autonomia, dos aprofundamentos sucessivos que eventualmente tenham ocorrido e que serão o garante da continuidade do processo autonómico, com as eventuais vantagens e riscos que lhe são inerentes e que importa conhecer, desenvolver ou então minimizar.

Com efeito, consideramos fundamental aferir do *status* dos atores participantes nos projetos associados ao processo de desenvolvimento da autonomia.

No apêndice 7, apresenta-se um resumo do dispositivo a utilizar numa avaliação ao desenvolvimento e resultados dos CA que temos vindo a explicitar.

3. A recolha e análise de dados do estudo empírico

3.1. Orientação geral do trabalho a desenvolver

Nesta parte empírica do trabalho de investigação, que implica efetivamente a concretização do trabalho de campo, no sentido de obter evidências que nos permitam responder às questões inseridas na problemática em estudo, iremos procurar dados junto dos principais intervenientes no processo ao nível da organização educativa, bem como nos documentos mais diretamente associados ao processo de contratualização.

O desenvolvimento do trabalho de investigação passa por uma primeira fase de aproximação global com carácter exploratório que, pensamos, nos irá permitir construir

uma imagem, ainda que difusa, do real, relativamente ao desenvolvimento da autonomia contratualizada.

Nesta primeira fase, apoiamo-nos na análise documental e no questionário como técnicas de recolha de dados. Os documentos de cada organização educativa, a obter através da página na Internet³² serão os que, de alguma forma se ligam à contratualização da autonomia, onde, naturalmente, se incluem o CA, assumido por cada escola ou agrupamento de escolas.

Não analisando os documentos orientadores da contratualização das 22 organizações educativas com CA, pretendemos que o seu número seja representativo em termos de tipologia (escolas secundárias/agrupamentos de escolas) e em termos de regiões educativas do País (Direções Regionais de Educação).

Nesta fase exploratória, iremos construir um questionário dirigido aos diretores das escolas e agrupamentos de escolas com CA. Este questionário será colocado em plataforma eletrónica através dos Serviços de Informática da Universidade de Aveiro.

Para a construção do questionário e das grelhas de análise documental iremos utilizar alguns dos indicadores estabelecidos no referencial teórico anteriormente construído.

Concretizada a fase exploratória passaremos então à segunda fase do estudo empírico na qual iremos selecionar de forma deliberada uma escola secundária e um agrupamento de escolas, levando a efeito um estudo de casos múltiplos (Yin, 2005). Nestas duas organizações educativas iremos analisar documentos associados à contratualização e faremos entrevistas a informantes privilegiados que são, de alguma forma, intervenientes no processo de contratualização. Utilizaremos, na construção de instrumentos de recolha e análise, o referencial teórico construído.

3.2. A primeira fase - aproximação à problemática da autonomia contratualizada em 22 organizações educativas do ensino público.

Embora o universo de análise comporte apenas 22 escolas/agrupamentos, estas organizações educativas de diferentes níveis de ensino, estão distribuídas por todas as regiões, de Norte a Sul do País, pelo que, esta aproximação deverá ser concretizada, não

³² Nos termos do Artigo 8.º, da Portaria n.º 1260/2007, de 26 de setembro, deve haver divulgação pública do Relatório anual de progresso, enquanto o CA, através do Artigo 4.º, concretiza que seja no *site* da escola ou agrupamento de escolas na Internet.

através de uma observação *in loco*, morosa e difícil no âmbito de um investigador isolado mas, através da leitura de documentos que estas organizações tenham produzido, no âmbito da implementação do CA, à luz do PE que desenvolvem, uma vez que o objeto de estudo totalmente *formado à partida – constrói-se progressivamente* (Guerra, 2008, p. 37).

Os documentos a que nos referimos são, o CA, os Relatórios de Progresso que tenham sido elaborados e os Relatórios (ou atas de reunião) sobre o desenvolvimento do CA que tenham sido produzidos pela Comissão de Acompanhamento Local (CAL).

Além dos documentos referidos, consideramos fundamental obter uma imagem, ainda que oficial, do contexto local de desenvolvimento da autonomia contratualizada que esperamos nos seja disponibilizada pela liderança de topo da organização, o diretor.

Pretendemos que este ator principal nos faça um desenho, ainda que esquemático, da forma como a autonomia contratualizada influencia a organização de que é o principal responsável.

A obtenção desse desenho esquemático que, na prática, corresponderá a uma imagem ainda que difusa de cada uma das vinte e duas organizações nas suas dinâmicas, contextos e problemas, será concretizada com os dados obtidos através de questionário dirigido a cada um dos vinte e dois diretores das escolas e agrupamentos de escolas que contratualizaram autonomia.

Não pensamos, com os dados que agora vamos obter, construir um novo referencial de avaliação; contudo, entendemos que com eles a fiabilidade deste sairá reforçada, assim como nos facilitará a construção do guião para as entrevistas que nos propomos realizar, na segunda fase da investigação empírica, no estudo multicaso propriamente dito.

Obtidas as respostas aos questionários, não pretendemos destes resultados fazer qualquer tratamento estatístico, porque não é esse o nosso objetivo como já referimos. Iremos procurar recolher evidências dos efeitos e resultados da autonomia contratualizada nas escolas e agrupamentos escolas com CA.

Sendo esta perceção da contratualização uma imagem subjetiva, temos consciência de que o seu grau de subjetividade surge substancialmente acrescido, dado basear-se nas opiniões do seu ator principal, o diretor. Naturalmente que a construção da autonomia não se faz apenas pela assinatura formal do CA, mas antes pela participação e implicação em todo o processo, daí termos consciência dos elevados níveis de afetividade que estarão presentes na imagem que nos é transmitida, não censuráveis a

nosso ver, antes confirmadores do grau de implicação destes atores no desenvolvimento da contratualização. Tal como Costa (2007c), estamos alertados para a existência nas organizações educativas de

dimensões de descoordenação, de inconsequência e de dissensão entre, por um lado, as intenções, os discursos, as decisões, os documentos e, por outro, as práticas, os resultados efetivos, a ação organizacional propriamente dita (pp. 99-100).

Nesta primeira fase, a história que nos é contada através do questionário por cada um dos diretores de escolas e agrupamentos de escolas, será complementada com a análise documental aos CA, aos relatórios de progresso e ao parecer da CAL.

Ainda que obtendo estes dados e documentos à distância, enquanto investigador, pretendemos saber *como e em que circunstâncias eles foram elaborados* (Bogdan e Biklen, 1994, p. 48), daí a necessidade de estabelecermos a confrontação dos dados obtidos através destas diferentes fontes de informação.

Naturalmente que a construção desta imagem, com base nas fontes de dados referidas, estará suportada numa observação que padece de distância material e temporal, mas que ao mesmo tempo nos fornece a nós, investigador, a necessária distância na interpretação dos dados.

Teremos então o esboço da nossa primeira imagem, resultante das evidências dos impactos da autonomia contratualizada.

Assim, esta nossa imagem será uma imagem construída por palavras que procurarão descrever e ilustrar as dinâmicas que se implementam nalgumas escolas e agrupamentos de escolas em resultado do desenvolvimento da autonomia contratualizada, que tem por base *informação empírica indutivamente analisada* (Guerra, 2008, p. 37).

3.3. Uma segunda fase – estudo de caso múltiplo

Terminada a primeira fase exploratória e de aproximação ao nosso objeto de estudo, iremos então passar ao estudo aprofundado de um multicaso em duas Organizações educativas, respetivamente de uma Escola Secundária e um Agrupamento de Escolas.

Também nesta fase iremos iniciar o nosso estudo pela análise documental, estabelecendo grelhas de análise e considerando a totalidade dos indicadores referidos

para o efeito. Consideramos poder ser pertinente acrescentar outros indicadores, após a primeira fase do nosso estudo, o que faremos, caso assim se entenda.

Nesta análise vamos procurar que nos sejam disponibilizados os seguintes documentos:

- . Projeto Educativo;
- . Relatório da Avaliação Externa;
- . CA assinado com a Tutela;
- . Relatórios de Progresso;
- . Atas das reuniões/Relatórios da CAL;
- . Outros documentos que possam ser considerados pertinentes na altura.

Os dados obtidos através da análise documental serão confrontados e complementados através da realização de *entrevista orientada para a resposta* (Lessard-Hebert, Goyette e Boutin, 1994, p. 162). A entrevista, semiestruturada, incluirá um conjunto de *perguntas baseadas nas perguntas de investigação* (Stake, 2007, p. 82) e será efetuada individualmente aos seguintes elementos da comunidade educativa:

- . Diretor Executivo;
- . Membro do Conselho Geral;
- . Coordenadores de Departamento;
- . Membro da Associação de Pais e Encarregados de Educação;
- . Membro da Autarquia que tenha a cargo o pelouro da Educação;
- . Coordenador de projetos;
- . Outro(s) ator(es) que à altura se considere pertinente, pela importância da informação que forneça.

Iremos solicitar autorização para efetuar gravação das entrevistas, para depois se proceder à sua transcrição e subsequente análise.

Nesta análise das transcrições das entrevistas, de tipo estrutural, será posto acento tónico *sobre a maneira como os elementos da mensagem estão dispostos*, procurando-se que sejam revelados *aspectos subjacentes e implícitos da mensagem* (Quivy e Campenhoudt, 1998, p. 229). Seguindo a classificação proposta por estes autores, será uma *análise de co-ocorrência*.

Como principal razão para a utilização das técnicas de recolha de dados referidas, apontamos o facto de este trabalho procurar recolher indícios resultantes dos impactos do que identificamos como uma medida de política educativa. Assim as decisões da sua aplicação/implementação passam essencialmente pelos órgãos de topo

da organização e, eventualmente, intermédia, o que justifica a escolha de documentos e dos destinatários da entrevista, membros de órgãos de gestão intermédia ou de topo.

Convém realçar que em todo o processo de recolha de dados, assim como no seu tratamento que faremos a seguir, iremos usar de rigorosos princípios éticos que imporemos a nós próprios.

Com a utilização das duas técnicas referidas para esta segunda fase e a efetuar em cada um dos dois casos identificados, pensamos conseguir obter os dados suficientes para o nosso estudo de avaliação; contudo, isso não significa que coloquemos totalmente de lado a possibilidade de neste estudo de natureza qualitativa virmos a recorrer a outras técnicas que se justifiquem no decorrer dos trabalhos.

Os dados que constituirão o objeto da análise são as respostas/informações *obtidas para cada indicador* (idem, p. 216), que nos permitirão então construir o referido ou, se quisermos, o que chamamos de imagem do real. Tendo em conta os referentes teóricos estabelecidos e os dados obtidos em cada um dos indicadores, estamos em condições de levar a efeito o processo de avaliação a que nos propomos, numa perspetiva de *comparação*, *relação* ou de *interacção* entre o *referente* e o *referido* (Figari, 1992; Hadji, 1994; Barbier, 1996; Figari e Tourman 2006). Significando que a imagem do real (*referido*) irá então depois ser confrontada com a imagem desejável (*referente*), que se apresenta constituída pelo conjunto dos referentes estabelecidos para cada uma das dimensões. Aferindo nestas comparações os critérios estabelecidos em cada um dos referentes, estaremos em condições de expressar opinião acerca da qualidade dos impactos do CA.

É ainda de referir que, para concretizar a análise dos dados recolhidos nesta segunda fase, seja através das entrevistas seja através de documentos, utilizaremos o *software* WebQDA, *destinado à investigação qualitativa em geral* e que se revela adequado *para tratar dados não numéricos e não estruturados* (Neri de Souza, Costa e Moreira, 2011, p.3).

4. A primeira fase do estudo – aproximação global à problemática dos efeitos e dos resultados da autonomia contratualizada

4.1. Contextualização e opções metodológicas

Nesta primeira fase do processo de investigação empírica, utilizamos do referencial de avaliação essencialmente indicadores das dimensões *Entrada e Construção*, onde consideramos haver elementos já mais definitivos. Contudo, não houve total esquecimento da dimensão *Produtos*.

Considerou-se, na definição do modelo de análise, as três dimensões referidas, mas, nesta fase, ainda algo embrionária, não só da nossa investigação mas também do desenvolvimento da autonomia contratualizada nas escolas e agrupamentos de escolas, parece-nos que será ainda cedo para procurarmos muitos resultados desta medida de política educativa dirigida para o Ensino Básico e Secundário, inserido nos sistema público de educação. Temos, porém, consciência de que, nesta fase inicial da contratualização, o que os diferentes intervenientes mais procuram são resultados visíveis desta autonomia.

Assim, nesta primeira fase do estudo, pretendemos estabelecer uma primeira aproximação ao nosso objeto de investigação (Contratos de Autonomia das Escolas), daí que os nossos objetivos, consubstanciados no referencial estabelecido, sejam:

- . Avaliar as condições que induziram as vinte e duas escolas e agrupamentos a contratualizar a sua autonomia, utilizando, para o efeito, os critérios de participação e coerência.

- . Avaliar a implementação de processos e procedimentos, no âmbito da autonomia contratualizada, servindo-nos, neste caso, dos critérios de pertinência e eficácia.

- . Avaliar resultados da implementação da autonomia, associando critérios de participação, eficácia e satisfação.

Enquanto investigador não estando à procura de resultados, estamos mais interessados nos processos e nos contextos que criaram condições para surgirem as dinâmicas que agora se constatem. Interessa-nos entender como é que os atores *negoceiam significados, rótulos* e participações e como é que determinadas *noções* se tendem ou não a banalizar. Pretendemos saber *qual é história natural da actividade ou dos acontecimentos (...)* (Bogdan e Biklen, 1994, p. 49).

Na construção deste quadro, que vai ganhando forma à medida que os dados vão sendo sucessivamente recolhidos, não é objetivo infirmar hipóteses, antes *construir algumas abstrações à medida que os dados particulares que forem recolhidos se vão agrupando* (idem, p. 50), considerando, contudo, que em termos de processo de investigação ainda estamos no topo do funil, onde a abertura ainda é máxima.

Por isso, nesta fase exploratória, pensamos poder tomar um pouco o pulso ao estado da autonomia contratualizada e obter mais alguns dados que nos ajudem a passar à fase seguinte, onde o funil se aperta mais um pouco, reduzindo o nosso campo de investigação ao multicaso que propomos, orientado para a avaliação dos efeitos e resultados do CA numa Escola Secundária e num Agrupamento de Escolas.

4.2. A recolha e tratamento de dados

Nesta primeira fase do trabalho de carácter geral e abrangente, o mesmo que dizer de carácter exploratório, iremos procurar obter dados que nos permitam concretizar a avaliação proposta anteriormente para cada uma das componentes referidas.

Para o efeito iremos, com perguntas de investigação *cuidadosa e antecipadamente formuladas* (Stake, 2007, p. 84), efetuar a análise aos CA que foram assinados pelas escolas e agrupamentos de escolas no início do ano letivo 2007/2008.

Nesta fase, embora de *acesso à “perspectiva oficial”* (Bogdan e Biklen, 1994, p. 180), utilizaremos indicadores das três dimensões de análise, se bem que com maior preponderância da dimensão de *entrada* e da dimensão de *construção*. Utilizamos menos indicadores da dimensão *produtos*, por razões que nos parecem evidentes, nomeadamente porque nos encontramos, temporalmente, a meio do processo de contratualização.

Na escolha e seleção dos indicadores parece-nos adequado utilizar, nesta fase, os que estão mais ligados à inventariação e identificação, associados naturalmente aos critérios correspondentes em cada dimensão e que se apresentam na tabela 7.

A principal fonte de informação será um questionário dirigido a cada um dos vinte e dois Diretores. Na sua construção de que daremos conta mais adiante, consideramos algumas regras básicas, como a *linguagem*, o tipo de *respostas*, o tipo de *questões* (Colás Bravo, Ramirez, Pérez e Catalán, 1997, p. 128). Prevemos questões de graduação, sim/não e uma ou duas de resposta curta.

| Dimensão de análise | Indicadores |
|----------------------------|---|
| <i>Entrada</i> | <ul style="list-style-type: none"> . Efetuou-se o diagnóstico das necessidades de autonomia? . As entidades locais aderiram/participaram? . Inventariaram-se meios/recursos disponibilizados pelo contrato? . Verifica-se a existência de identidade entre PE e RI com o CA? . Houve resposta do CA à identificação de pontos fortes e fracos? . O contratualizado corresponde às necessidades identificadas? . Existem metas contratualizadas? . Aponta-se para a implementação novas práticas? . Prevêem-se parcerias? |
| <i>Construção</i> | <ul style="list-style-type: none"> . Identificam-se novas atividades? . O processo de avaliação interna, se existiu, apontou (re)orientações? . Identificam-se parcerias com o exterior? . Identificam-se atividades impulsionadas pelo CA? . No processo de avaliação interna, verificam-se registos de eficiência? . No processo de monitorização, verificam-se registos de eficácia? |
| <i>Produtos</i> | <ul style="list-style-type: none"> . Estão identificados de níveis de autonomia aprofundados? . Identificam-se destinatários com sucesso escolar? . Apresentam-se resultados da avaliação interna do CA? . Registam-se resultados da monitorização? . Existem registos de satisfação com os resultados obtidos? |

Tabela 7 - Indicadores a utilizar na fase exploratória

Como limitações principais aos instrumentos de recolha de dados que nos propomos utilizar prevemos, em ambos os casos, dificuldades na sua obtenção, seja dos documentos seja da eventual falta de resposta, lacunas que nos propomos ultrapassar dentro do possível, reforçando os nossos pedidos de colaboração. Outras limitações irão surgir, tais como as respostas a representar uma “posição oficiosa” da escola/agrupamento, entre outros aspetos.

Para realizar o tratamento dos dados, obtidos através do questionário, iremos construir grelhas de análise de acordo com os indicadores utilizados e que se relacionam com as questões colocadas. Os indicadores estabelecidos vão ser por nós enquadrados em diferentes classes de análise, em associação com os referentes e dimensões correspondentes, de acordo com o referencial construído.

4.3. A construção do questionário

Como os indicadores a utilizar nesta fase do estudo já foram identificados anteriormente, aqui limitamo-nos a descrever os procedimentos adotados na construção do questionário.

Embora seja um questionário de aproximação global e a investigação ainda se encontre no que consideramos como fase exploratória, entendemos ser útil que, na construção do questionário, se tenham cuidados idênticos aos que teríamos caso se estivéssemos já na fase de aprofundamento do estudo.

Iniciamos a construção do questionário com uma pequena introdução, onde consideramos apenas o estritamente necessário. Temos consciência de que nos estamos a dirigir a respondentes habituados a manusear documentação de complexidade elevada e em grandes quantidades, mas que, simultaneamente, têm pouco tempo, daí pensarmos ser útil procurar captar-lhes a atenção para depois obtermos da sua parte uma resposta cooperante e consciente e não apenas o cumprimento de mais uma tarefa burocrática, com fins estatísticos, a que se dá resposta por obrigação.

Assim, nesta introdução, além de dizermos quem somos, porque todos os potenciais respondentes *gostam de saber um pouco sobre o investigador* (Hill e Hil, 2000, p. 161), fazemos igualmente referência à universidade e à responsabilidade da coordenação científica desta investigação, assim como ao seu carácter académico e de inserção em trabalhos de um programa doutoral em desenvolvimento.

Tivemos também em conta, nesta pequena introdução, o facto de nos estarmos a dirigir ao responsável máximo da organização, pelo que quisemos deixar ainda referido o objetivo do questionário, além da *natureza e importância do problema* (Idem, p. 162) que se está a investigar através deste instrumento, com o intuito de obter a melhor cooperação.

Pensamos ter deixado também claro, para os respondentes, o carácter anónimo do questionário, assim como a confidencialidade da informação fornecida, utilizada apenas para fins de investigação, não havendo nunca lugar à identificação de pessoas ou organizações.

Embora tendo também consciência de que a extensão do questionário pode ser um fator de afastamento dos potenciais respondentes, não quisemos torná-lo aparentemente mais curto, mas deixar que a sua apresentação fosse agradável, pelo que o “layout” manteve-se, em nosso entender, devidamente cuidado e claro, mesmo que isso tenha contribuído para aumentar o número de páginas que suportam este questionário. Pensamos que assim mantivemos maior clareza neste questionário.

Ainda em contexto de introdução ao questionário, no sentido de facilitar as respostas, introduzimos algumas orientações e esclarecemos o tipo de questões que irão surgir ao longo do mesmo. Não fomos mais exaustivos nas instruções porque nos

dirigimos a respondentes experimentados, e também não quisemos ser demasiado maçadores com instruções de resposta ao questionário, não significando tal que não se tenha garantido a clareza na forma de resposta.

4.4. As questões inseridas no questionário

No que diz respeito às questões a inserir do questionário, não iniciamos pela caracterização da organização educativa porque são dados que se obtêm através de outras fontes, como os documentos oficiais ou outros; procuramos desta forma continuar a evitar um questionário demasiado longo e maçador.

Iniciamos por um grupo de questões que caracteriza o respondente, diretor da organização que contratualizou a autonomia. Embora não seja um indicador que tivéssemos considerado diretamente no referencial de avaliação, parece-nos que a questão da continuidade e tempo de permanência na liderança do projeto de contratualização da autonomia, que está em desenvolvimento, será fundamental para o tipo de resultados a obter.

No que respeita ao número de questões, da listagem inicial que construímos procuramos excluir as questões que, à partida, têm interesse mas que não são vitais para esta fase da investigação, no sentido de garantir uma extensão razoável do questionário. Consideramos a regra que refere: *Precisar de perguntar é diferente de querer perguntar* (Munn e Drever, 1999, p. 21).

Embora se coloque sempre o problema de querermos *perguntar tudo*, a verdade é que isso não é possível, pelo menos nesta fase. Por isso, assentamos na ideia de *um questionário só usa uma pergunta para medir cada variável* (Hill e Hill, 2000, p. 84), daí que, para cada um dos indicadores que escolhemos para esta primeira fase de investigação, tivéssemos considerado adequado uma questão. Há, contudo, vários casos em que utilizamos mais do que uma questão em cada indicador, uma vez que se revelou necessário aferir alguns deles por combinação de várias questões. Este aspeto prende-se com a necessidade de conjugar diferentes formas de obter a mesma informação e para salvaguardamos o *jogo de números*, e o eventual *empolamento* (Bogdan e Biklen, 1994, p. 198), que possa estar subjacente às respostas. Não esquecendo também que estamos a obter a perspetiva oficiosa, não será para nós estranho que surjam também respostas que, muitas vezes, correspondem ao formalmente correto.

Na construção das questões procuramos ainda não solicitar respostas que impliquem fornecer informações relativas à organização, ou detalhes que o respondente não conheça ou que tenha dificuldade em obter, como sejam determinados dados acerca do funcionamento da escola/agrupamento que impliquem o dispêndio excessivo de tempo. Assim, procuramos cumprir a regra de *quanto mais realista for o questionário, mais provável será que se obtenha uma boa cooperação dos inquiridos* (Hill e Hill, 2000, p. 91).

Na escolha das questões, procuramos variar entre questões abertas e fechadas, conscientes das vantagens e desvantagens que lhes são inerentes, informação mais rica e até por vezes inesperada, mas também de mais difícil tratamento, na primeira opção; informação menos rica, mas de mais fácil tratamento, no segundo tipo.

Embora conscientes de que as questões fechadas apresentam menos *expressividade e espontaneidade*, considerando que os diretores não libertarão muito tempo, optamos pelas questões de *resposta mais fácil e rápida, que não requer escrita e de quantificação linear* (Oppenheim, 1999, p. 114), o que, a nosso ver, favorecerá a aceitação de resposta por parte dos respondentes.

Sabemos que o número de questões de resposta fechada é bastante maior do que as de resposta aberta, o que poderá eventualmente conduzir a conclusões deveras simplistas. Nesta fase da investigação, e não sendo muito preocupante, é um aspeto para o qual nos encontramos alertados e que pensamos estará salvaguardado face aos objetivos pretendidos.

Procurou-se que as questões fossem curtas, *claras e sem ambiguidade* (Munn e Drever, 1999, p. 22), embora, por vezes, se use terminologia algo específica mas que, contudo, entendemos ser uma linguagem com a qual os potenciais respondentes se encontram familiarizados. Procuramos ainda nesta construção evitar questões múltiplas, isto é, questões que tenham implícitas mais que uma resposta.

Nas questões de resposta fechada procuramos utilizar uma escala consentânea com os objetivos desta investigação e que também nos garanta um trabalho mais fiável, daí que, dependendo dos indicadores em causa elaboramos questões de escolha em alternativa, sendo a resposta mutuamente exclusiva (Hill e Hill, 2000, p. 106). Noutras questões deste género, pareceu-nos mais adequado utilizar uma escala ordinal, ou seja, uma escala que admite *uma ordenação numérica das suas categorias* (idem, p. 108).

Perante as razões expostas, decidimos colocar um primeiro e pequeno grupo de questões, identificadas como “perfil do respondente”, que nos permitirão ficar a

conhecer algumas das características das lideranças das 22 escolas e agrupamentos de escolas que contratualizaram a autonomia.

Segue-se depois uma parte II, associada ao “processo de adesão à autonomia contratualizada”. Esta parte é constituída por sete questões, sendo cinco de resposta fechada de graduação, enquanto as duas restantes são abertas, de resposta curta e de identificação.

Neste conjunto de questões, de acordo com os indicadores estabelecidos, abordam-se as razões da adesão, a identificação de necessidades de autonomia. Questiona-se também a intervenção dos órgãos da escola ou agrupamento de escolas, assim como a participação da autarquia e dos pais na adesão à autonomia. Pede-se também opinião acerca da disponibilização de recursos pelo CA.

No desenvolvimento do questionário segue-se uma parte III, que diz respeito à implementação do CA. Este conjunto é constituído por dezasseis questões fechadas, de graduação, e oito questões abertas, de resposta curta e de identificação. Sendo um conjunto de questões associado à implementação do CA, abordam a identificação de atividades e novas práticas que tenham sido implementadas. Questiona-se também a associação ao PE e ao RI. As metas estabelecidas e os objetivos operacionais bem como a sua associação com a avaliação interna e os pontos fortes inserem-se num grupo de quatro questões.

O desenvolvimento de novas práticas inclui duas questões, enquanto o desenvolvimento de parcerias se enquadra em mais duas. Seguem-se questões associadas à intervenção da autarquia e dos pais assim como ao empenhamento do corpo docente. Questões associadas à mobilização de recursos e implementação de novas atividades completam esta parte do questionário.

A parte IV e última do questionário agrupa questões relacionadas com a monitorização e avaliação do CA e é constituída por vinte e seis questões fechadas de graduação ou de alternativa e quatro questões abertas, sendo três de identificação e uma de explicação ou justificação.

Nesta parte, surge um primeiro grupo de seis questões associadas ao desenvolvimento da avaliação interna e ao acompanhamento pela CAL. Questiona-se de seguida a adequação dos níveis de autonomia e a ocorrência de eventual aprofundamento.

Segue-se depois um grupo de oito questões relativas aos resultados até agora obtidos e associados ao sucesso dos alunos, o combate ao abandono e a qualidade das aprendizagens.

O grupo seguinte de questões aborda a autoavaliação e o acompanhamento pela CAL.

Finalmente, surge um último grupo de seis questões associadas a efeitos ou resultados das novas condições trazidas pela contratualização. A ambição futura e/ou o desalento do presente inserem-se também neste conjunto final.

As questões a que acabamos de fazer referência, num total de 57, estão distribuídas pelas três dimensões de análise que propusemos:

Entrada, Construção e Produtos, com natural primazia para a primeira e segunda dimensões.

O questionário na forma como foi apresentado aos diretores consta do apêndice 5.

4.5. Validação e aplicação do questionário

Terminada a construção do questionário, colocou-se o problema da sua validação, uma vez que estamos perante um instrumento de recolha de dados que se pretende utilizar pela primeira vez.

Havendo então necessidade de verificar a *validade instrumental* (Lessard-Hébert, Goyette e Boutin, 1994, p. 69), uma vez que pretendemos certificarmo-nos de que aquilo que realmente se observa vai ao encontro do que se pretende observar. Nesta fase, o questionário vai sair das mãos do investigador, pelo que chegou *a vez de testar o questionário* (Ferreira, 1986, p. 185).

Então, para nos assegurarmos da qualidade do questionário, seja em termos de formulação das questões, de ordenação ou mesmo para se perceber que as respostas têm *possibilidade de corresponder à informação pretendida, torna-se necessário aplicar o questionário a uma amostra reduzida* (Pardal e Correia, 1995, p. 63).

Sendo o número de potenciais respondentes ao questionário relativamente reduzido, apenas vinte e dois, revelou-se para nós crucial manter sempre esse número para aplicação do questionário, pelo que optamos por colocar de parte a possibilidade de

efetuar o estudo piloto com algum dos diretores cuja escola ou agrupamento se mantivesse em contratualização.

Após alguns contactos estabelecidos com a Direção Regional de Educação do Norte tivemos conhecimento de que um diretor tinha deixado de exercer funções numa escola com CA. Tivemos também conhecimento de uma Escola Secundária que era candidata à contratualização, pelo que estava a promover estudos e debates, tendo inclusive realizado uma palestra onde duas Escolas Secundárias com CA apresentaram as suas experiências.

Contactamos então o Ex-Diretor e a Diretora da Escola candidata à autonomia, solicitando a resposta ao questionário³³. O primeiro dos dois recusou qualquer participação, obtendo-se então resposta no segundo caso.

Das respostas obtidas, não vislumbramos necessidade de proceder a alterações ao questionário formulado, parecendo-nos que todas as questões são perfeitamente entendíveis pelos diretores potenciais respondentes.

Assim, perante a dificuldade em obter respondentes e uma vez que os dados deste questionário têm apenas um carácter exploratório, entendemos ser de aceitar como válida a realização do estudo piloto. De referir que não nos foram indicadas situações de incompreensão ou incorreção de questões, apenas nos foi referido da parte da Diretora respondente que em algumas das questões não estava em condições de responder pelo facto de ainda não ter assinado qualquer CA, embora, pelo que nos referiu, tal fosse da sua vontade.

4.6. O envio do questionário para os diretores das escolas e agrupamentos de escolas

Ainda um pouco antes de iniciarmos a construção do questionário, quando já tínhamos definido as metodologias e técnicas de investigação a aplicar nesta fase, entendemos que seria útil um primeiro contacto com as escolas e agrupamentos de escolas com CA. Assim, através de correio eletrónico, contactamos todos os diretores das escolas e agrupamentos de escolas com CA, informando do estudo que se estava a realizar, dos seus objetivos e enquadramento institucional, bem como de um futuro pedido de colaboração³⁴.

³³ Como apêndice n.º 2 a carta que acompanhava o respetivo questionário.

³⁴ A carta dirigida aos diretores das escolas e agrupamentos com CA consta do apêndice n.º 1.

Por altura da realização do estudo piloto solicitamos também autorização à Direção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular (Direção-Geral de Educação), para efetivar o envio dos questionários aos diretores³⁵. Para o efeito, acedemos ao endereço criado por esta Direção-Geral para investigações ou trabalhos que impliquem *Inquéritos em Meio Escolar*, enviámos o questionário, assim como toda a sua contextualização, no âmbito do estudo que se estava a desenvolver.

Foi-nos comunicado em 17 de maio de 2010, via correio eletrónico, a decisão de autorizar a realização do questionário, *uma vez que, submetido a análise, cumpre os requisitos de qualidade técnica e metodológica para tal*³⁶.

Concluído o estudo piloto e obtida a autorização oficial, passámos então a procurar reunir todas as condições para que o questionário fosse respondido pelos diretores das escolas e agrupamentos com CA, através de uma forma que lhes garantisse o completo anonimato e que essa garantia não fosse dada apenas pela nossa palavra de compromisso enquanto investigador.

Ponderadas as possibilidades, solicitámos a colaboração dos Serviços de Informática da Universidade de Aveiro, através da UOe-L (Unidade Operacional para o *e-Learning*), que nos colocaram o questionário no seguinte endereço <http://questionarios.staging.ua.pt/index.php?sid=93471&lang=pt>. Fornecida a indicação de que o questionário estava disponível *online*, houve então necessidade de proceder à verificação da conformidade do mesmo. Face à verificação efetuada, solicitou-se apenas a realização de algumas alterações de carácter pontual que foram concretizadas em muito curto espaço de tempo.

Em 26 de maio considerámos estarem então reunidas todas as condições para que os diretores pudessem emitir a sua opinião acerca da forma como se tinha desenvolvido até à data o CA, de acordo com as questões inseridas no questionário.

O passo seguinte consistiu em novo contato através de correio eletrónico com os vinte e dois diretores, solicitando a resposta ao questionário, indicando o endereço para aceder ao questionário, reforçando o carácter anónimo das respostas e o seu uso apenas para fins de investigação.

³⁵ De acordo com a indicação desta Direção-Geral: *Todos os pedidos de autorização para aplicação de inquéritos/realização de estudos de investigação, em meio escolar, deverão ser submetidos através do sistema de monitorização de Inquéritos em Meio Escolar, ao abrigo do Despacho N.º 15847/2007 publicado no DR 2ª série n.º 140 de 23 de julho, concebido especificamente para esse fim: <http://mime.gepe.min-edu.pt>.*

³⁶ A resposta em correio eletrónico consta do apêndice 6.

Como tínhamos algumas dúvidas acerca da leitura efetiva da nosso pedido pela totalidade dos diretores, retrocedemos no tempo e contactámos telefonicamente todos os vinte dois diretores, não sem que, nalguns casos, tenha havido necessidade de várias tentativas para efetivar o contacto.

Em junho foram-nos disponibilizados os resultados, pelo que o procedimento seguinte passou por ser o agradecimento a todos os vinte dois diretores pela disponibilidade e resposta, mesmo que alguns não a tivessem revelado, na medida em que (apesar das insistências) recebemos apenas doze respostas.

4.7. Resultados da fase de aproximação global à autonomia contratualizada

4.7.1. Nota prévia

Antes de passarmos à apresentação dos resultados desta aproximação global, numa perspetiva de avaliarmos a forma de introdução, os efeitos e alguns resultados da contratualização, seja na forma como ocorreu a adesão ou desenvolvimento, importa à guisa de introdução, explicitar como foram obtidos os resultados que a seguir se apresentam.

Naturalmente que nos interessou, antes de mais, perceber a forma como estão organizados os CA. Há uma elevada diversidade de escolas secundárias e agrupamentos de escolas, assim como uma distribuição dos CA pelas cinco direções regionais de educação, ver tabela 8. Importa referir que foram as direções regionais que procederam à negociação dos CA com as escolas e agrupamentos de escolas, sendo os organismos desconcentrados do ME os responsáveis pela contratualização.

Com vista a realizar a análise documental aos CA, acedemos, via Internet, a um total de 12 contratos, tantos, quanto o número de respostas completas dos diretores ao questionário. Como não é possível seleccionar os CA correspondentes às respostas ao questionário, optamos por seleccionar de acordo com a distribuição dos contratos pelas diferentes direções regionais de educação. Os CA analisados são os que constam da tabela 9.

| Organização educativa | Tipologia | Localidade | D RE |
|---|------------------|----------------------|--------------|
| Escola Secundária Eça de Queirós | ES | Póvoa do Varzim | DRE Norte |
| Escola Secundária de Caldas das Taipas | ES | Caldas das Taipas | DRE Norte |
| Escola Secundária João da Silva Correia | ES | S. João da Madeira | DRE Norte |
| Escola Secundária João Gonçalves Zarco | ES | Matosinhos | DRE Norte |
| Agrupamento de Gondifelos | AE | V. N. de Famalicão | DRE Norte |
| Agrupamento de Miragaia | AE | Porto | DRE Norte |
| Agrupamento Eugénio de Andrade | AE | Porto | DRE Norte |
| Agrupamento Cávado Sul | AE | Barcelinhos | DRE Norte |
| Escola S/3 Quinta das Palmeiras | ES | Covilhã | DRE Centro |
| Escola S/3 Dr. Joaquim Carvalho | ES | Figueira da Foz | DRE Centro |
| Agrupamento de Colmeias | AE | Colmeias | DRE Centro |
| Agrupamento de Vouzela | AE | Vouzela | DRE Centro |
| Agrupamento de Nery Capucho | AE | Marinha Grande | DRE Centro |
| Escola Secundária Quinta do Marquês | ES | Oeiras | DRE Lisboa |
| Escola Secundária de Dona Luísa de Gusmão | ES | Lisboa | DRE Lisboa |
| Agrupamento de Alfovelos | AE | Amadora | DRE Lisboa |
| Agrupamento Matilde Rosa Araújo | AE | S. Domingos de Rana | DRE Lisboa |
| Agrupamento de Charneca da Caparica | AE | Charneca da Caparica | DRE Lisboa |
| Escola Secundária da Rainha Santa Isabel | ES | Estremoz | DRE Alentejo |
| Agrupamento de Portel | AE | Portel | DRE Alentejo |
| Escola Secundária de Pinheiro e Rosa | ES | Faro | DRE Algarve |
| Agrupamento de Algoz | AE | Algoz | DRE Algarve |

Tabela 8 - Escolas Secundárias (ES) e Agrupamentos de Escolas (AE) que assinaram CA em 2007.

Para concretizar a análise dos CA, construímos grelhas de análise de acordo com o referencial construído. Produzimos um sistema de categorias para efetivar esta análise documental que tem como objetivo fornecer, por condensação, *uma representação simplificada dos dados em bruto* (Bardin, 2009, p. 147). As categorias que estabelecemos têm em conta o referencial estabelecido, utilizando nesta caso apenas referentes da dimensão de *entrada*. As grelhas de análise dos CA incluem apenas alguns indicadores, uma vez que nesta fase que consideramos exploratória, o objeto *constrói-se progressivamente em contacto com o terreno, a partir da interação com a recolha de dados e análise* (Guerra, 2008, p. 37).

As grelhas de análise que suportam este primeiro contacto com os CA constam do apêndice n.º 8 (quadro n.º 1).

As respostas dos diretores são analisadas por tendência de opinião, uma vez que a maioria das questões implicam uma resposta com graduação de tendência. Será em função da tendência de resposta em cada um das questões que, estabelecendo

correspondência para os indicadores e referentes, se procederá à análise das respostas ao questionário, que constam do anexo I (em suporte digital).

| Organização educativa | Tipologia | Localidade | DRE |
|---|------------------|---------------------|--------------|
| Escola Secundária de Caldas das Taipas | ES | Caldas das Taipas | DRE Norte |
| Escola Secundária João da Silva Correia | ES | S. João da Madeira | DRE Norte |
| Escola Secundária João Gonçalves Zarco | ES | Matosinhos | DRE Norte |
| Agrupamento Eugénio de Andrade | AE | Porto | DRE Norte |
| Agrupamento Cávado Sul | AE | Barcelinhos | DRE Norte |
| Escola S/3 Quinta das Palmeiras | ES | Covilhã | DRE Centro |
| Agrupamento de Vouzela | AE | Vouzela | DRE Centro |
| Agrupamento de Nery Capucho | AE | Marinha Grande | DRE Centro |
| Escola Secundária Quinta do Marquês | ES | Oeiras | DRE Lisboa |
| Agrupamento Matilde Rosa Araújo | AE | S. Domingos de Rana | DRE Lisboa |
| Agrupamento de Portel | AE | Portel | DRE Alentejo |
| Agrupamento de Algoz | AE | Algoz | DRE Algarve |

Tabela 9 - Escolas secundárias (ES) e Agrupamentos de escolas (AE) cujos CA foram analisados.

A grelha de análise das respostas ao questionário (quadro n.º 2, do apêndice n.º 8) estabelece a correspondência respetiva com as questões e respetivos indicadores. Do referencial teórico construído utilizamos nesta fase de aproximação ao objeto de estudo, apenas alguns dos indicadores.

4.7.2. A análise dos contratos de autonomia

Consideramos apenas a dimensão de *Entrada* nesta análise documental, uma vez que a concretização do CA se associa ao *input* para um contexto determinado.

Assim, para avaliação desta dimensão, utilizamos critérios de *coerência* e *participação*, orientando-nos por referentes que vão desde a participação de diferentes intervenientes (Costa, 2007), à disponibilização de novos meios e recursos (Bolivar, 2004), à identificação do contrato com o Projeto Educativo (PE) e Regulamento Interno (RI), ao grau e adequação de autonomia atribuído, à clareza na definição de metas (Maroy, 2009b) e à proposta de implementação de novas práticas.

O grau de participação no processo que levou à assinatura do CA funcionou como referente a que aplicamos critérios de *coerência* e de *participação*. Constata-se, através da análise, que terá havido *coerência* no processo. Tal explica-se porque é

referido que ocorreu avaliação externa na totalidade das organizações cujos contratos foram analisados. A avaliação interna também terá ocorrido na generalidade das escolas e agrupamentos de escolas. Cada uma das escolas ou agrupamento de escolas procedeu ao enquadramento na região onde se insere e levou a cabo um levantamento das necessidades autonómicas, de forma ténue, em alguns casos, noutros, de forma mais aprofundada.

Se a construção do PE deve ter uma participação alargada, o mesmo deverá ocorrer com o CA. Contudo, não é visível, na generalidade dos CA analisados, que tenha havido intervenção dos diferentes parceiros educativos, como a autarquia, os pais, passando pelos alunos e funcionários ou mesmo outras entidades, o que significa a não observância do critério de *participação*, podendo afirmar-se que o processo terá sido pouco participado.

Tal como refere Bolivar (2004), o contrato deve implicar a disponibilização de meios, daí ser este o segundo dos referentes com o critério de *coerência* por nós aplicado. Através dos indicadores estabelecidos, considera-se que existe *coerência*, ou seja, o contrato prevê a disponibilização de novos meios. São disponibilizados na generalidade dos CA novos recursos financeiros, nomeadamente através da possibilidade de converter crédito horário em *equivalente financeiro*, havendo casos em que há também a disponibilização de novos recursos humanos. A possibilidade de obtenção de novos espaços físicos ou melhoria dos existentes também é assumida em muitos contratos.

O PE e o RI assumirem e funcionarem como o suporte do CA é outro referente estabelecido. Os indicadores apontam para que o contrato seja assumido pelos documentos orientadores. Cumpre-se o critério de *coerência*, uma vez que há comprometimento entre o CA e estes dois pilares da organização. Contudo, no caso do RI, essa relação nem sempre é observável, dado que nem sempre são explícitas as alterações que o contrato implica no RI. Face ao conjunto de competências que são reconhecidas às escolas e ou agrupamentos de escolas, entendemos que existem práticas autonómicas que são atribuídas pelo CA, desde a gestão de currículos e cargas horárias de forma flexível, até ao estabelecimento de parcerias e protocolos para a gestão de recursos humanos, pelo que também este indicador nos dá orientação de *coerência*, como os restantes.

A atribuição às escolas ou agrupamento de escolas de autonomia pedagógica e curricular adequada às necessidades identificadas funcionou como outro referente.

Através dos indicadores que se estabeleceram, como a criação de novas respostas a problemas identificados já em alguns CA; a orientação de pontos fortes para o alicerçar de metas a atingir parece também verificar-se, assim como os objetivos operacionais, na maioria virados para o aumento do sucesso dos alunos e combate ao abandono, que terão sido definidos em função da identificação prévia de necessidades. Verifica-se também que o CA exige às escolas ou agrupamento de escolas um conjunto bastante elevado de compromissos que vão desde o assumir da monitorização de processos e até procedimentos, até ao desenvolvimento de projetos como o da Educação para a Saúde, até à criação de espaços específicos para determinadas atividades. Assim, face à análise em função dos indicadores, cumpre-se o critério de *coerência*.

Uma outra forma de regulação das políticas públicas de educação passa pelo facto de o Estado negociar as metas a alcançar (Maroy, 2009b). Assim, outro dos referentes que estabelecemos baseia-se no pressuposto da definição de metas. Através dos indicadores estabelecidos, verifica-se existir *coerência* embora com debilidades, quanto ao estabelecimento de metas claras. As metas tornam-se mais claras no domínio dos resultados a obter pelos alunos. Por vezes, há uma valorização quase exclusiva da obtenção de resultados. Poderá estar aqui a caminhar-se para o que Bolivar (2004) chama de inversão da autonomia, face ao compromisso prioritário que é assumido relativamente aos resultados a obter. Verifica-se também alguma debilidade, uma vez que não se confirma que em todos contratos existam indicadores de referência para os objetivos estabelecidos.

Preconiza-se no último referente da dimensão de *Entrada* a implementação de novas práticas. Considera-se existir implementação de novas práticas quando as mesmas implicam, para a organização, procedimentos e comportamentos diferentes do habitual. Verifica-se o critério de *coerência* de acordo com os indicadores, uma vez que surgem inúmeras propostas de atividades diferenciadas, assim como se aponta também, em diversos CA, para o estabelecimento de parecerias para a gestão de recursos. Porém é de referir, que este critério não se verifica de forma absoluta em todas as organizações educativas, daí haver debilidade em algumas delas.

Em síntese, a análise realizada aos CA aponta para o cumprimento do critério de *coerência*, em todos os referentes, embora nalguns casos com debilidades, nomeadamente quanto à institucionalização de novas práticas e na associação do CA com documentos orientadores, nomeadamente com RI, não sendo muito visível a existência dessa interligação.

No que diz respeito ao critério *participação*, o mesmo não parece cumprir-se, uma vez que não se perspetiva ter havido intervenção da Autarquia, ou associações locais, ou de outros parceiros, como as associações de pais ou alunos.

4.7.3. A análise das respostas dos diretores ao questionário

Num universo de estudo constituído pelos 22 diretores das escolas e agrupamentos de escolas que contratualizaram a autonomia em 2007, a quem solicitamos resposta ao questionário, obtivemos 12 respostas à totalidade do questionário, o que representa uma percentagem de resposta de cerca de 55%. Não esperávamos que a totalidade dos diretores desse opinião e uma vez que estes potenciais respondentes são excessivamente solicitados para a prestação de informações do género. Assim, consideramos ter obtido uma representação muito aceitável do universo do estudo³⁷.

Com base nas respostas, efetuou-se uma análise, ainda que global, na dimensão de *Entrada*, na qual também se analisaram os CA.

Com base apenas nas respostas ao questionário, procedeu-se a uma análise nas dimensões de *Construção* e de *Produtos*.

Assim, para verificação da aplicabilidade de critérios, iremos considerar as opiniões recolhidas (tendência de resposta maioritária) em cada um dos referentes, utilizando alguns dos indicadores inseridos no referencial construído e que constam da tabela 7³⁸.

A maioria dos diretores considerou que na fase de contratualização foi efetuado um levantamento das necessidades autonómicas. Consideraram, também, que foi muito importante a intervenção dos diferentes Órgãos que coordenam o funcionamento da escola/agrupamento. Assumem claramente que o papel de maior relevo foi desempenhado pelo Conselho Executivo, a que se seguiram, por ordem, os restantes Órgãos, Conselho Pedagógico, Assembleia de Escola e Departamentos.

Quanto à participação de outras entidades na adesão, como a Autarquia e Associação de Pais, as opiniões dos diretores referem uma participação pouco significativa. A participação da Autarquia é inferior à participação dos Pais, pelo que,

³⁷ O conjunto das respostas ao questionário consta do anexo I (em suporte digital).

³⁸ A tabela 7 refere-nos os indicadores utilizados nesta fase exploratória que se encontram conjugados com critérios e referentes na tabela análise aos resultados do questionário que consta do quadro II do apêndice 8.

neste referente, cumpre-se o critério de *coerência* mas não o de *participação*, ou apresenta forte debilidade.

No segundo referente, que respeita à disponibilização de meios ou recursos as opiniões apontam para que tenha sido positiva. Verifica-se que a opinião maioritária dos diretores é de que existem projetos em desenvolvimento que se devem à contratualização, significando portanto a disponibilização de novos recursos, cumprindo-se, deste modo, o critério de *coerência*.

Quanto à identificação do CA com o PE e com o RI, as opiniões referem a existência de práticas preconizadas no PE que se encontram consubstanciadas no Contrato. Em contrapartida, são referidas apenas algumas alterações introduzidas no RI, em resultado da contratualização. Todavia, a maioria dos diretores considera não terem sido muito significativas as alterações introduzidas, se bem que pareça haver coerência entre o CA e os documentos orientadores da política educativa das escolas e agrupamentos de escolas, mas com debilidades.

No referente relativo à adequação da autonomia atribuída a necessidades identificadas, as opiniões referem que o CA criou novas condições para a resolução de problemas. A maioria dos diretores afirma também que as metas contratualizadas se alicerçam muito nos pontos fortes da escola/agrupamento. Ainda neste referente considera-se que os objetivos operacionais resultam de necessidades identificadas. São referidas algumas, a que se tem dado prioridade, como a melhoria dos resultados dos alunos e o combate ao abandono escolar. Haverá assim coerência entre o grau de autonomia atribuída e as necessidades que se identificaram.

As metas que foram negociadas e assumidas na contratualização são consideradas claras, identificando-se essencialmente à volta dos resultados dos alunos. Há portanto coerência na definição de metas.

Quanto à proposta de novas práticas pelo CA, a maioria dos diretores concorda que a contratualização propõe práticas diferenciadas, comparativamente com procedimentos anteriores, o que evidencia coerência na prossecução de práticas pelo CA.

Sendo assim, e função do anteriormente analisado para os referentes da dimensão de *Entrada*, as respostas recolhidas apontam para, em todos, se cumprir o critério de *coerência*. Contudo, face às opiniões dos diretores, parece haver alguma debilidade na *coerência* que deverá existir dos PE e RI para com o contrato. As respostas apontam para que essa correlação fique aquém do desejável, no que se refere

ao assumir da contratualização pelo RI, daí considerarmos existir alguma debilidade no cumprimento do critério de *coerência*.

Ainda na dimensão de *Entrada*, considerando o referente que preconiza a participação da comunidade no processo que levou à contratualização, ao qual aplicamos os critérios de *coerência* e de *participação*, parece-nos ser conveniente referir também aqui alguma debilidade no cumprimento de critérios. Em função das respostas dos diretores, a intervenção da Autarquia e da Associação de Pais cinge-se a uma participação pouco significativa, considerando-se mesmo que a participação da Autarquia foi muito inferior à participação das Associações de Pais. Face ao exposto neste referente, não se cumpre o critério de *participação*.

Na dimensão *Construção*, e face aos referentes estabelecidos, considerou-se adequado utilizar os critérios de *pertinência* e de *eficácia* para verificar a qualidade dos processos que são ou que têm sido desenvolvidos a coberto da contratualização.

Embora os diretores, através das opiniões emitidas, refiram que são desenvolvidas novas práticas, não consideram esse desenvolvimento como muito acentuado. São referidos alguns exemplos e, ao que se constata pelas respostas, verifica-se, ao nível do funcionamento, alguma alteração de práticas anteriores. Assim, haverá *pertinência* e *eficácia* nas práticas desenvolvidas, de acordo com o grau de autonomia concedido.

No referente relativo à adequação da intervenção dos diferentes parceiros na implementação das políticas das diferentes escolas e agrupamentos de escolas, houve necessidade de identificar as parcerias. Face à análise, parece que estão a ser estabelecidas parcerias com ligações ao exterior da organização educativa. As opiniões, em maioria, consideram que estão a ser mobilizados recursos do meio envolvente, embora apenas alguns diretores os considerem significativos. Parece-nos ainda que a participação dos pais e encarregados de educação no desenvolvimento do contrato ainda precisa de um forte impulso. As formas de intervenção identificadas apontam essencialmente para a participação em Órgãos. Apenas alguns dos diretores consideram a intervenção dos parceiros locais como muito adequada. A maioria esperaria mais da intervenção dos parceiros locais. Perante as respostas, consideramos que se cumpre o critério de *pertinência*; contudo, pelo exposto, verifica-se a existência de debilidades.

A ocorrência de dinâmicas coletivas de colaboração e participação impulsionadas pela contratualização funcionou como referente seguinte. Face às opiniões, parece ter havido conjugações de esforços para a promoção do sucesso

escolar, através da implementação de medidas de discriminação positiva, instalação de gabinetes e salas de estudo. Assim parece cumprir-se o critério de pertinência.

Outro dos referentes prende-se com o funcionamento de mecanismos de avaliação interna e se este tem contribuído para redefinir ou reforçar percursos ou metas. Em face das opiniões, os níveis de desenvolvimento da avaliação interna acentuaram-se um pouco com o desenvolvimento do contrato, passando a ser efetuada por períodos mais curtos de tempo. A maioria dos diretores aponta para o facto da avaliação interna ter apresentado recomendações potenciadoras da contratualização. Assim, considera-se ter havido *pertinência* e *eficácia* por parte da avaliação interna, embora não em patamares muito desenvolvidos.

Quanto à eficácia da monitorização efetuada através dos mecanismos de acompanhamento, considerado mais externo, através da CAL, as opiniões dos diretores sugerem uma tendência positiva, se bem que pouco acentuada, aproximando-se de uma opinião mediana. Os resultados dessa monitorização apontam registos de eficácia no cumprimento dos objetivos operacionais. Portanto, esta monitorização dá indicadores para registos de eficácia no desenvolvimento do CA e as opiniões dos diretores consideram-na igualmente eficaz, embora de forma não muito acentuada.

Em síntese para dimensão *Construção*, verifica-se o cumprimento dos critérios de *pertinência* e *eficácia* aplicados aos diferentes referentes, exceto no que se relaciona com a intervenção dos pais e outros parceiros educativos, onde existem debilidades. Assim, estarão a ser desenvolvidas práticas diferenciadas e estarão em desenvolvimento dinâmicas colaborativas. Os mecanismos de avaliação interna e monitorização estarão a demonstrar eficácia.

Na dimensão *Produtos*, o primeiro dos referentes relaciona-se com o aprofundamento dos níveis e grau de autonomia atribuídos. Face à análise das respostas dos diretores, constata-se não ter havido nenhuma situação de aprofundamento dos níveis de autonomia. Ao aplicar-se o critério de *eficiência*, o mesmo não se concretizou.

Os dois referentes seguintes estão interligados porque se relacionam com a melhoria de resultados dos alunos e com a produção de efeitos reais na escola. Na opinião dos diretores, foram atingidos os valores previstos, seja para o sucesso dos alunos, seja para o combate ao abandono. Na produção de efeitos reais, as opiniões também apontam para a melhoria da qualidade das aprendizagens, assim como se entende que os resultados no combate ao abandono escolar foram muito positivos.

Concretiza-se, assim, o critério de *eficácia* para estes dois referentes. Das respostas dos diretores sobressai o objetivo e a ambição de apresentar resultados.

Neste aproximar aos produtos da contratualização utilizamos também como referente a adequação dos mecanismos de controlo. No que diz respeito à autoavaliação, todas as respostas (exceto uma) indicam ter havido implementação de mecanismos de controlo. São diversas as práticas implementadas e que são referidas. Foram produzidos diversos relatórios, sendo evidente que os resultados da avaliação interna são muito favoráveis.

Nos mecanismos de avaliação mais externa, através da CAL, as respostas dos Diretores referem ter havido emissão de parecer(es) por esta Comissão, exceto num caso. Pelo que nos referem, esses pareceres foram de nível bom ou mesmo excelente.

Pode afirmar-se então que, na maioria das escolas e agrupamentos de escolas com autonomia contratualizada se cumpre o critério de *eficácia* no que diz respeito aos mecanismos de controlo das práticas.

Se a autonomia até agora obtida corresponde às aspirações, funcionou também como referente, considerando-se como critério a *sustentabilidade* do processo de contratualização. A maioria dos diretores considera que a autonomia corresponde ao esperado, que tornou a escola ou o agrupamento de escolas funcionalmente diferente, embora considerem que na contratualização não se tivesse sido muito ambicioso. Estas opiniões indiciam níveis de satisfação acentuados da maioria dos respondentes. Dos níveis de confiança dos pais face à nova realidade, a resposta dos diretores revela indecisão. Assim, embora com reservas, pensamos poder vir a cumprir-se o critério de *sustentabilidade*.

Resumindo, para a dimensão *Produtos*, cumpre-se em todos os referentes o critério de *eficácia*, não se cumprindo o de *eficiência*, uma vez que não se verificaram aprofundamentos nos níveis de autonomia contratualizada. Relativamente ao critério de *sustentabilidade*, verifica-se existir alguma debilidade.

4.8. Cruzamento dos resultados obtidos na análise documental com o questionário

Conjugando para a dimensão de *Entrada* os resultados da análise aos CA com a análise das opiniões dos diretores, verifica-se estar cumprido o critério de *coerência*; contudo, não se cumpre o critério da *participação*, nomeadamente quando essa participação vai um pouco mais além dos muros da escola e chega às Autarquias, Associações Locais, ou até às Associações de Pais.

Parece-nos também ser de referir que as metas negociadas cumprem perfeitamente o critério de *coerência*; contudo, importa realçar que as metas estabelecidas se orientam, por vezes e em exclusivo, para os resultados a obter pelos alunos, nomeadamente em termos de sucesso associado a resultados, em detrimento de processos.

Entendemos também, face à análise que é débil a *coerência* existente entre o RI e a contratualização.

Na dimensão de *Construção*, cujos critérios associados aos diferentes referentes e indicadores e passam pela *pertinência* e *eficácia*, consideramos que foram cumpridos de forma positiva ou mesmo muito positiva. Importa todavia referir ter havido dificuldades de cumprimento de critérios no que diz respeito ao desenvolvimento de atividades e/ou parcerias com agentes exteriores à escola. A mobilização de recursos do meio exterior não é muito acentuada e a participação dos pais no desenvolvimento do contrato passa simplesmente pela presença em reuniões dos órgãos que se constituíram. A maioria dos diretores refere que esperava mais.

Na dimensão *Produtos*, onde a maioria dos critérios foram cumpridos, consideramos que, de acordo com os referentes estabelecidos, haverá qualidade nos resultados desta contratualização. Importa, porém, deixar claro que se o critério de *eficácia* é cumprido na generalidade dos referentes, o mesmo não se pode afirmar relativamente ao critério de *eficiência*. Este último critério não é cumprido, uma vez que não se verificaram situações de aprofundamento dos níveis de autonomia inicialmente negociados.

Um outro critério, apenas satisfatoriamente cumprido, diz respeito à sustentabilidade da autonomia contratualizada, porque se é verdade que as escolas e agrupamentos se tornaram funcionalmente diferentes, também é verdade que há

indecisão relativamente à forma como se interpreta a posição dos Pais face a esta nova realidade, e como será o futuro.

Importa deixar ainda a opinião dos diretores que assumem que a contratualização implicou um acentuar dos mecanismo de controlo que, tal como refere Maroy (2009b), poderá ser resultado de uma nova perspetiva do Estado na regulação das políticas educativas.

De notar a preocupação havida na definição das metas que, na generalidade dos casos, se centram nos resultados dos alunos. Tal significa podermos estar a caminhar para o que Bolivar (2004) refere como sendo o acentuar de uma cultura de prestação contas.

Na fase que consideramos como exploratória, em que utilizamos a generalidade dos referentes estabelecidos no referencial de avaliação, cumprem-se a generalidade dos critérios estabelecidos, o que poderá indiciar que a contratualização surge como solução para alguns dos disfuncionamentos do sistema, como sejam a eventual falta de dinamismo empreendedor nas organizações educativas. Parece ser também solução para alguns dos problemas de insucesso escolar que atormentam as estatísticas nacionais.

Assim face ao exposto parece-nos que a procura de mais recursos e de obtenção de melhores resultados pelos alunos serão algumas das causas que induziram a contratualização, por outro lado é certo face a este estudo exploratório que se introduziram nas organizações escolares novas dinâmicas e procedimentos a coberto da contratualização. Verifica-se haver benefícios na contratualização, nomeadamente ao nível da disponibilidade de mais recursos.

Pode ainda referir-se face a esta aproximação e em função dos referentes utilizados que os resultados da contratualização imprimiram melhorias qualitativas na prestação do serviço público de educação.

Na segunda fase do estudo empírico, vamos então procurar aprofundar estas respostas.

5. Segunda fase do estudo empírico – Efeitos e resultados do contrato de autonomia num Agrupamento de Escolas e numa Escola Secundária

5.1. Considerações prévias a esta fase de aprofundamento

Na fase de aproximação global à autonomia contratualizada, a que chamamos de fase exploratória, os referentes e critérios utilizados permitiram-nos fazer uma avaliação positiva do processo autonómico, mesmo com debilidades no cumprimento de alguns critérios.

Da análise, parece que a contratualização acentuou os mecanismos de controlo que, tal como refere Maroy (2009b), refletem uma nova perspectiva do Estado na regulação das políticas educativas nas escolas públicas do Ensino Básico e Secundário. Pese embora ter havido avaliação externa apenas no início do CA, a eventual renovação deste contrato implica, nos termos do Artigo 6.º, que se concretize nova avaliação externa, uma vez que a continuidade da autonomia contratualizada vai depender, nos termos do n.º 4 do Artigo referido, dos *resultados da avaliação externa entretanto realizada*.

Independentemente da realização dessa avaliação externa, a concretizar ao fim de quatro anos de contratualização, no término de quase três anos de CA, a totalidade dos diretores respondentes ao questionário sente-se efetivamente mais *controlado*, após ter entrado em regime de contratualização. Parece-nos ser de questionar a que se deverá este sentimento, se a um acentuar efetivo dos mecanismos de controlo e monitorização interna e externa, se a uma necessidade intrínseca de cumprir compromissos assumidos, nomeadamente na obtenção de resultados associados ao sucesso dos alunos.

Efetivamente, face aos resultados até agora obtidos com este estudo, regista-se que, além do funcionamento dos mecanismos de avaliação e monitorização pela CAL, houve também uma preocupação muito acentuada das escolas e agrupamentos de escolas em definir metas centradas nos resultados dos alunos, o que poderá conduzir a uma nova recentralização (Bolívar, 2004), isto é, não há efetivo controlo fiscalizador nem mesmo burocrático, mas acentua-se o controlo pelos resultados. A organização educativa comprometeu-se a obter determinados resultados e isso poderá funcionar como um controlo que se acentua, não só *a posteriori* mas também no decorrer do processo, uma vez que induz uma obrigação determinada. Será esta obrigação

controladora? Ou serão os mecanismos de avaliação e monitorização que exercem esse efeito através do rigor de funcionamento? É outra das dúvidas que se nos coloca.

Face aos resultados exploratórios, parece que, na fase de adesão, o processo de autonomia contratualizada foi participado, embora à míngua de uma participação efetiva de atores como a autarquia, os pais ou mesmo associações locais. Através do CA parecem surgir novos recursos, numa relação próxima com o PE, e onde se propõe o cumprimento de metas claras e a implementação de práticas diferenciadas, no âmbito da autonomia concedida. Geraram-se dinâmicas, no âmbito do CA e do PE, enquanto os processos de avaliação interna e de monitorização terão estado funcionais.

Parece haver efeitos reais nas organizações assim como os resultados para o sucesso dos alunos, ao que parece, terão sido alcançados. Pese embora não existirem registos de concretização de aprofundamento, os atores principais dizem-se, nesta altura, satisfeitos com a autonomia obtida e demonstraram vontade de renegociar, aprofundando o CA atual.

Face aos resultados desta que consideramos como fase de aproximação, parece que a autonomia contratualizada estará para ficar, uma vez que as opiniões dos principais intervenientes são favoráveis. Ao que parece seria útil uma maior abertura da parte da tutela, conforme pretendem alguns dos diretores das escolas e agrupamentos de escolas. Assim, poder-se-ia, ao que referem alguns, potenciar a qualidade dos produtos desta contratualização. Será que mesmo na autonomia contratualizada continuamos a olhar para cima à procura de culpas, ou haverá razões para queixas?

Efetivamente, sabemos que as opiniões obtidas representam a posição oficial de cada organização educativa, ou seja, não devemos esquecer que, muitas vezes, há necessidade de responder o que é politicamente correto. Afinal, estando algo a funcionar menos bem com CA, naturalmente que o diretor também poderá ser responsabilizado. A tal pressão, a exigência e o ambiente que obrigam a responder de forma favorável, *caso contrário, põem em causa a sua legitimidade institucional* (Costa, 2007c, p. 102).

Não temos nesta altura dados suficientes para afirmar que, na contratualização, tudo corre bem, embora haja indícios que apontem para tal. Pensamos que, através do aprofundamento no âmbito de um estudo de multicaso (ou caso duplo) que nos propomos concretizar a seguir nesta segunda fase do estudo empírico, será possível esclarecer muitas das questões, incertezas ou dúvidas que agora se apoderam do nosso pensamento.

Assim, a que denominamos como segunda fase do nosso estudo empírico tem por finalidade aprofundar os dados e resultados obtidos na primeira fase. Assim, o caso duplo a que aludimos anteriormente concretiza-se através estudo do desenvolvimento do CA num Agrupamento de Escolas e de outro CA que se desenvolve numa Escola Secundária³⁹.

Iniciamos esta fase, por uma leitura prévia de documentos que, de alguma forma, estão associados à contratualização, o PE, o plano de atividades, o CA, relatórios de avaliação de progresso e pareceres ou atas da CAL. A análise documental que se seguiu incidiu sobre os documentos atrás mencionados. Para o efeito, recorreremos às grelhas de análise articuladas com o referencial teórico construído (apêndice 7).

Os resultados obtidos através da análise documental serão confrontados e complementados com a entrevista semiestruturada, orientada por um conjunto de questões *baseadas nas perguntas de investigação* (Stake, 2007) e concretizadas individualmente com elementos da comunidade educativa local, intervenientes na direção e gestão intermédia e de topo de cada uma das duas organizações educativas.

5.2. A escolha dos dois casos

Sendo vinte e duas as escolas e agrupamentos de escolas que contratualizaram a sua autonomia, consideramos então ser este o universo a partir do qual nos propomos fazer a opção por um estudo de *casos múltiplos holísticos* (Yin, 2005, p.74). Optamos pela escolha de dois casos a estudar de forma aprofundada, uma vez que não nos é possível estudar o desenvolvimento da contratualização na totalidade das unidades organizacionais com CA.

Assim, perante a impossibilidade de todos incluir nesta segunda fase do estudo, recorreremos a uma lógica de casos múltiplos, aplicada apenas a dois casos, porque partimos do pressuposto de que existem diferentes condições, seja de contexto socioeconómico, seja de contexto organizacional. Na seleção deliberada de apenas dois casos entendemos que, tal como Yin (2005) *ao não ser utilizada uma lógica de amostragem, os critérios típicos adotados em relação ao tamanho da amostra também se tornam irrelevantes* (p. 73).

Entendemos que seria útil para o desenvolvimento do estudo selecionar duas unidades organizacionais que nos oferecessem situações de contraste.

³⁹ Designados adiante como Agrupamento de Escolas e Escola Secundária.

Logo, pareceu-nos pertinente ter em consideração nesta escolha deliberada critérios como o enquadramento socioeconómico, a orientação educativa, a disponibilidade para participar em estudos de investigação e ainda a distância ao local da nossa residência.

Nesta perspetiva, considerando que poderá ser diferente a perceção de efeitos e resultados da contratualização, conforme o contraste dos contextos, optamos por seleccionar:

- i) Uma Escola Secundária de uma cidade média, com população de nível económico médio ou acima da média, onde se verifica alguma seleção da população escolar.
- ii) Um Agrupamento de Escolas localizado numa vila de província, com características de ruralidade acentuada, e sem possibilidades de seleção de alunos.

Pareceu-nos ser também adequado, na seleção dos dois casos, a existência de complementaridade na oferta educativa nas duas unidades de análise:

- i) Uma apresenta preocupações tendencialmente associadas ao final do ensino básico e ensino secundário, uma vez que leciona 3.º Ciclo do Ensino Básico e Ensino Secundário na via de prosseguimento de estudos e na via profissionalizante (apenas com um curso).
- ii) A outra unidade com preocupações inerentes à escolaridade obrigatória, do pré-escolar ao 6.º ano de escolaridade, aceitando todos os alunos da sua área territorial de influência – o Agrupamento de Escolas.

Ponderamos ainda, nesta escolha deliberada, os fatores relacionados com a disponibilidade para aceitação do estudo e de atendimento às solicitações. Assim, entendemos que deveríamos evitar escolher unidades organizacionais com elevado número de solicitações anteriores para estudos académicos. Esta opção resulta da informação que nos foi facultada pelos diretores aquando dos contactos telefónicos estabelecidos, durante a primeira fase deste estudo. Face ao exposto, pareceu-nos que, nesta altura, as unidades organizacionais mais avessas a colaborar em estudos de investigação se localizam nas zonas de influência de três grande centros urbanos e académicos, Lisboa, Porto e Braga, daí procurarmos efetuar escolhas afastadas dessas regiões.

Neste leque de opções já substancialmente reduzido, não foi possível utilizar como critério os resultados da primeira fase, obtidos através do questionário, uma vez que as respostas foram dadas em regime de anonimato.

Convém finalmente referir, embora não menos importante, que procuramos que qualquer das unidades organizacionais ficasse localizada a distâncias do nosso local de residência que nos permitisse efetuar as viagens de ida e retorno no mesmo dia, de modo, a dentro do possível, diminuir os custos financeiros da recolha de dados no terreno.

Por isso, selecionamos como primeiro contexto de implementação do CA uma Escola Secundária pertencente à Direção Regional de Educação do Norte, a uma distância entre 50 e 100 Km do nosso local de residência. Como segundo contexto, um Agrupamento de Escolas pertencente à Direção Regional de Educação do Centro, cuja distância da nossa residência é inferior a 200 Km.

Contactamos telefonicamente o Diretor de cada uma destas duas organizações, a quem solicitamos uma reunião. Nesta primeira reunião, apresentamos o enquadramento e objetivos do estudo, bem como garantias de confidencialidade e ética no tratamento dos dados e resultados, assim como nos disponibilizamos a retornar os resultados após a conclusão do processo de investigação.

Obtida a anuência para a realização do estudo, formalizamos o pedido, através de carta enviada por correio eletrónico, que consta do apêndice 9. Foi-nos autorizada a realização do estudo, afirmando-nos, ainda, a satisfação pela colaboração.

Obtida autorização da Escola Secundária e do Agrupamento de Escolas para realização do estudo, foi então altura para mais uma vez solicitar à Direção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular⁴⁰ a realização do estudo, pelo que enviamos a estes organismos a organização e justificação do estudo, assim como o roteiro das entrevistas a realizar. A autorização foi obtida em 10 de janeiro de 2011, conforme apêndice 10, facto que se comunicou aos Diretores da Escola Secundária e do Agrupamento de Escolas.

⁴⁰ Nos termos do Artigo n.º 31.º do DL n. 125/2011, de 29 de dezembro esta direção-geral foi extinta ficando as suas atribuições na incumbência da Direção-Geral de Educação.

5.3. As entrevistas

5.3.1. O guião das entrevistas

Importa referir que esta entrevista dirigida aos diversos atores intervenientes na definição da política educativa da Escola Secundária e do Agrupamento de Escolas tem como principais objetivos aprofundar os dados obtidos através do questionário aos Diretores, bem como os dados resultantes da análise aos respetivos CA. Temos ainda como objetivo correlacionar os dados aqui obtidos com os resultantes da análise dos Relatórios de Progresso e desenvolvimento do CA com os dados resultantes da análise aos Relatórios produzidos pela CAL que acompanha cada um dos contratos.

Face à especificidade dos problemas em análise, colocou-se-nos a questão de qual dos tipos de entrevista seria mais eficaz, se o estruturado ou o não estruturado. Consideramos então que deveríamos optar por um modelo de entrevista do tipo semiestruturado, ou seja, de *compromisso entre a directividade e a não directividade* (Pardal e Correia, 1995, p. 65), até porque, através desta opção, *fica-se com a certeza de se obter dados comparáveis entre os vários sujeitos* (Bogdan e Biklen, 2006, p. 135). Construámos então uma *entrevista orientada para a resposta* (Lessard-Hebert, Goyette e Boutin, 1994, p. 162).

As perguntas a colocar baseiam-se nos *objectivos que decorrem da problematização* (Guerra, 2008, p. 53), consubstanciada no referencial teórico por nós construído, nos resultados da fase exploratória até agora efetuada, bem como no CA assinado por cada uma das duas unidades organizacionais.

Na construção do conjunto de perguntas a incluir no guião, optamos pela regra *fundamental de construir perguntas, tendo por base o que tem de ficar a ser conhecido* (Stake, 2007, p. 81).

Tendo em consideração o referido, iniciamos por um conjunto curto de perguntas de início de conversa, como locais de passagem na docência, anos de experiência, entre outros aspetos, até aos anos de permanência na Escola Secundária ou no Agrupamento de Escolas. Ainda nesta fase inicial, consideramos a questão da autonomia das escolas e dos CA, para que a entrevista viesse a decorrer em linguagem perceptível para os intervenientes. Estabelecemos a seguir mais três conjuntos de questões, de acordo com as três dimensões previstas no referencial teórico construído, as quais organizam as perguntas da seguinte forma:

- i) Dimensão de *Entrada*, que agrupa as perguntas que se referem à fase da pré-adesão e da contratualização propriamente dita.
- ii) Dimensão *Construção*, que se relaciona com os processos e procedimentos desenvolvidos em resultado do CA.
- iii) Dimensão *Produtos*, que integra, por sua vez, perguntas relacionadas com aspetos mais associados ao desenvolvimento da monitorização, aos resultados da contratualização e às perspetivas da sua continuidade futura.

Considerando os aspetos referidos, elaboramos um documento a que chamamos de *Guião de Entrevistas*, constituído por um conjunto de questões baseadas nas perguntas de investigação, contudo, tal como nos refere Stake, (2007):

O estudo qualitativo raramente avança como um inquérito, com as mesmas perguntas a serem feitas a cada inquirido; pelo contrário espera-se que cada entrevistado tenha tido experiências únicas, histórias especiais para contar (p. 81).

Assim, consideramos diferentes conjuntos de perguntas para cada um dos entrevistados, tendo em conta o grau de intervenção no processo de contratualização por cada um dos inquiridos, ficando o maior conjunto de perguntas para cada Diretor e o menor conjunto para cada uma das Vereadoras e os representantes dos pais de cada uma das organizações educativas⁴¹.

Como nos iremos nós próprios colocar no lugar de entrevistador qualitativo, elaboramos o guião das entrevistas e entendemos ser de entregar previamente à entrevista *uma cópia ao inquirido, indicando que há a preocupação de cumprir alguns objectivos* (Stake, 2007, p. 82).

5.3.2. A seleção dos destinatários

A seleção dos destinatários das entrevistas foi efetuada com base no pressuposto de que os entrevistados terão participado de alguma forma nas decisões que conduziram à assinatura de um CA pela Escola Secundária e, naturalmente também, pelo Agrupamento de Escolas. Sendo objetivo recolher evidências acerca da conceção, da implementação, dos efeitos e dos resultados do desenvolvimento do CA, torna-se pertinente auscultar elementos dos níveis de topo da organização, onde serão, eventualmente, observáveis as decisões associadas à implementação de uma medida de

⁴¹ O guião para o conjunto das entrevistas consta do apêndice n.º 11

política educativa, neste caso a contratualização da autonomia. Portanto, tal como refere Stake (2007), *é importante que os entrevistados sejam possuidores de informações relevantes para a nossa seleção de problemas* (p. 81).

De acordo com o que deverão ser as metodologias para a definição das linhas orientadoras da política educativa de cada uma das unidades organizacionais, nos termos do DL n.º 75/2008, de 22 de Abril⁴², essa definição é fundamentalmente influenciada por três órgãos de direção e gestão: o Conselho Geral, o Diretor e o Conselho Pedagógico.

Uma vez que as decisões de conceção e da implementação do CA passam pelos órgãos de topo da organização e, eventualmente, intermédios, optamos por selecionar informantes privilegiados que integrem algum dos órgãos referidos, tendo apenas como critério a procura da diversidade, porque, *para garantir que a investigação abordou a realidade considerando as variações necessárias, é preciso assegurar a presença da diversidade dos sujeitos ou das situações em estudo* (Guerra, 2008, p. 41).

Para dar cobertura a este propósito, propomo-nos entrevistar, no Agrupamento de Escolas, a Presidente do Conselho Geral, a Diretora do Agrupamento de Escolas, um representante dos pais e encarregados de educação, a Vereadora com o Pelouro da Educação, o Presidente da Comissão de Acompanhamento Local (CAL), o Coordenador de Projetos e os Coordenadores de Departamento do 2.º Ciclo (três), o Coordenador do 1.º Ciclo e Coordenadora do Pré-escolar. Na Escola Secundária, o propósito é idêntico, ficando marcadas entrevistas com a Presidente do Conselho Geral, a Diretora, um representante dos pais e encarregados de educação, a Vereadora com o Pelouro da Educação, a Presidente da Comissão de Acompanhamento Local (CAL), a Coordenador de Projetos e os Coordenadores de Departamento do 3.º Ciclo e Ensino Secundário (quatro).

Como é próprio dos estudos de caso, poderá surgir no decorrer do estudo a necessidade de recorrer a outros elementos.

⁴² Utilizamos a nomenclatura associada a este DL, embora a implementação dos CA se tenha concretizado de acordo com o DL 115-A/98, de 4 de maio; contudo, no que à contratualização diz respeito, não surgiram alterações que nos pareçam de registo.

5.3.3. A aplicação das entrevistas

A aplicação das entrevistas será efetuada por nós de forma individualizada a cada um dos entrevistados. Optamos pela realização de entrevistas individuais, sempre que possível, no sentido de garantir a diversidade de informação e de experiências de cada um dos entrevistados. Por experiência anterior, parece-nos que não é difícil construir perguntas para as entrevistas, assim como parece relativamente fácil conseguir as entrevistas; contudo, temos também consciência de que *é difícil guiar alguns entrevistados e conseguir uma boa entrevista* (Stake, 2007, p. 81).

Por isso, procuramos começar cada uma das entrevistas *por uma conversa banal* (Bogdan e Biklen, 2006, p. 135), no sentido de procurar criar alguma confiança no entrevistado, uma vez que garantir uma verbalização franca por parte do entrevistado (considerado o informador privilegiado) é fundamental (Guerra, 2008, p. 51).

No sentido de evitar alguma apreensão por parte do inquirido na fase inicial da conversa, informamos dos objetivos do estudo e procuramos garantir a cada um dos sujeitos *que aquilo que será dito na entrevista será tratado confidencialmente* (Bogdan e Biklen, 2006, p. 135), garantindo-se igualmente o anonimato nas respostas de cada um. Da mesma forma referimos que não será publicitado o nome da Escola Secundária e do Agrupamento de Escolas que acederam acolher este estudo.

Embora fosse nossa intenção fazer entrevistas sempre individuais, os Coordenadores de Departamento da Escola Secundária, que eram quatro, assim como os Coordenadores de Departamento do Agrupamento de Escolas, três, solicitaram que a entrevista fosse de grupo. Com referimos, não era essa a nossa intenção, mas, perante tal solicitação, justificada pelos entrevistados no apoio mútuo entre pares e na maior agradabilidade de uma conversa em grupo, alteramos os propósitos iniciais. No fundo, face às justificações apresentadas e uma vez que as experiências vividas por cada um dos coordenadores seriam idênticas, dado integrarem os mesmos órgãos da Escola ou do Agrupamento de Escolas, acedemos à solicitação de realizar entrevistas de grupo aos Coordenadores de Departamento.

Pese embora sentirmos que algumas dificuldades se iriam colocar, seja pelo facto de algum dos entrevistados se sobrepor aos restantes, ou mesmo as dificuldades no reconhecimento para transcrição das respostas de cada um, pensamos numa das vantagens, uma vez que desta forma, as *pessoas juntas são encorajadas a falar sobre assuntos do seu interesse* (Idem, p. 138). Esperando que os aspetos positivos fossem

valorizados, avançamos para a realização das entrevistas, não sem antes referir também que a entrevista da Vereadora da Educação do Município identificado com a Escola Secundária se fez acompanhar pelo Técnico Superior de Educação, com a justificação de que o mesmo, em tempos, participou em reuniões dos Órgãos de Direção da Escola Secundária, em representação da Autarquia. Também nesta entrevista foram tidos alguns cuidados próximos da entrevista de grupo.

Quanto à forma de registo da entrevista, há autores que defendem que depende de cada investigador e levantam algumas questões, tal como Stake (2007) e Bogdan e Biklen (2006); contudo, também há autores que defendem que *sempre que possível as entrevistas sejam gravadas ao mesmo tempo que se vai tomando notas* (Guerra, 2008, p. 59). Importa referir que há unanimidade na necessidade de autorização prévia por parte dos entrevistados para se proceder à gravação da entrevista.

Prevenidos para os circunstancialismos referidos, que nos parecem normais em trabalho de campo, procuramos desenvolver cada uma das entrevistas colocando as questões de acordo com a fluidez da conversa. Tal como nos referem Pardal e Correia (1995), é importante que o discurso do entrevistado vá fluindo livremente –

- exprimindo-se com abertura, informa sobre as suas percepções e interpretações que faz de um acontecimento, sobre as suas experiências e memórias; sobre o sentido que dá às suas práticas; revela as suas representações e referências normativas; fornece indícios sobre o seu sistema de valores, emotividade e atitudes; reconstitui processos de acção ou mudança e denuncia os elementos em jogo e suas relações, ajudando à compreensão dos fenómenos (pp.65-66).

Tomaram-se as notas consideradas pertinentes, embora sempre com *a preocupação de que as perguntas principais devem estar sempre presentes* (Stake, 2007, p. 82).

Aquando da realização das entrevistas (tabela 10), solicitamos e obtivemos permissão para uso do gravador que era de todo aconselhável. Foram duas as razões que nos levaram a efetuar esta opção, uma delas prende-se com o facto da entrevista funcionar como técnica principal para a obtenção de dados, a outra com o facto de as entrevistas serem relativamente extensas (duração superior 30 minutos no caso das diretoras e dos coordenadores de departamento). Procuramos minimizar os inconvenientes da gravação, nomeadamente nas entrevistas de grupo, pelo que fizemos algum esforço para transcrever as gravações *pouco tempo depois da sessão ter sido gravada* (Bogdan e Biklen, 2006, p. 138). Este esforço acabou por nos trazer a recompensa de facilitar a transcrição. Por outro lado, uma vez que solicitamos a todos os entrevistados, via correio eletrónico, a verificação da transcrição da entrevista, o

encurtar do tempo também tornou mais fácil para eles essa verificação. Desta verificação resultaram, pontualmente, alguns pedidos de alteração. Por vezes, torna-se difícil para o entrevistado aceitar, na forma escrita, a linguagem utilizada na oralidade; porém, todas as situações foram ultrapassadas sem conflitualidade, nos dias subsequentes.

| Escola secundária | Cargo do entrevistado | Data de realização | Agrupamento de escolas | Cargo do entrevistado | Data de realização |
|-------------------|--|--------------------|------------------------|--------------------------------------|--------------------|
| | Diretora | 25/01/2011 | | Diretora | 2/03/2011 |
| | Presidente do Conselho Geral | 26/01/2011 | | Presidente do Conselho Geral | 11/03/2011 |
| | Coordenadores de departamento (quatro) | 26/01/2011 | | Coordenadores de departamento (três) | 4/03/2011 |
| | Representante da CAL | 25/01/2011 | | Representante da CAL | 2/03/2011 |
| | Coordenadora de projetos | 28/01/2011 | | Coordenador de projetos | 11/03/2011 |
| | Representante dos pais | 26/01/2011 | | Representante dos pais | 4/03/2011 |
| | Vereadora da Câmara Municipal | 17/02/2011 | | Vereadora da Câmara Municipal | 4/03/2011 |
| | | | | Coordenador do 1.º Ciclo | 2/03/2011 |
| | | | | Coordenadora do Pré-escolar | 4/03/2011 |

Tabela 10 - Entrevistas realizadas na Escola secundária e no Agrupamento de escolas

5.4. Procedimentos associados ao tratamento dos dados resultantes das entrevistas e dos documentos disponibilizados

Após terem sido validadas pelos intervenientes, preparou-se o passo seguinte, a análise das transcrições das entrevistas.

Assim, ponderando as possibilidades e não querendo colocar totalmente de parte a capacidade de interpretação ou de inferência, optamos por uma análise de conteúdo, estruturada a partir de lógicas dedutivas, decorrentes do quadro conceptual construído. Utilizando esta técnica, o procedimento normal de investigação baseia-se no confronto entre o referencial de avaliação construído e o material empírico recolhido.

De acordo com a perspetiva delineada, neste estudo de investigação de carácter avaliativo, consideramos então que

a análise de conteúdo tem uma dimensão descritiva que visa dar conta do que nos foi narrado e uma dimensão interpretativa que decorre das interrogações do analista face ao objecto de

estudo, com recurso a um sistema de conceitos teórico-analíticos cuja articulação permite formular regras de inferência (Guerra, 2008, p. 62).

Para concretizar a análise produziu-se *um sistema de categorias* (...) de modo a obter *por condensação uma representação simplificada dos dados em bruto* (Bardin 2009, p. 147), para cada uma das dimensões, em função do referencial construído.

Tal como relembra Guerra (2008), *o tratamento do conteúdo varia, pois, consideravelmente de pesquisa para pesquisa e de investigador para investigador* (p. 63). A opção por uma análise categorial sai reforçada na sua orientação para uma análise temática e descritiva, de acordo com o referencial construído. Convirá relemburar que o objetivo da análise de conteúdo que propomos, baseada em definição de categorias, *visa simplificar para potenciar a apreensão e se possível a explicação* (Vala, 1986, p. 110), pelo que esperamos que as operações a desenvolver conduzam a tal.

Assim, face ao exposto anteriormente, consideramos dever estabelecer para cada dimensão de análise as seguintes categorias:

- i) Dimensão de *Entrada*, categorias associadas à contextualização, à adesão ao CA e suas finalidades: participação na adesão; disponibilização de meios e recursos; interligação com documentos orientadores (PE e RI); atribuição de autonomia adequada às necessidades; definição de metas; novas práticas propostas.
- ii) Dimensão *Construção*, categorias associadas ao desenvolvimento de processos em associação ou como resultado do CA: desenvolvimento do PE e autonomia concedida; intervenção dos parceiros educativos no desenvolvimento do CA; dinâmicas coletivas geradas; processo de autoavaliação; monitorização e acompanhamento pela CAL.
- iii) Dimensão *Produtos*, categorias associadas a resultados e evolução da autonomia: evolução ou aprofundamentos verificados na autonomia; melhorias nos resultados ao nível dos alunos; produção de efeitos na Organização; adequação dos mecanismos de controlo das práticas; perspetivas para a autonomia.

Para cada uma das categorias estabeleceram-se os indicadores de análise, indicados no referencial de avaliação entretanto construído.

Na análise de tipo temático e descritivo a que aludimos, das cerca de duas centenas de páginas de transcrições relativas à Escola Secundária e ao Agrupamento de Escolas, foi também tida em consideração *a maneira como os elementos da mensagem estão dispostos*, procurando-se que sejam também revelados *aspectos subjacentes e implícitos da mensagem* (Quivy e Campenhoudt, 1998, p. 229).

Se às transcrições das entrevistas adicionarmos os CA, os relatórios de progresso ao desenvolvimento do CA e os relatórios da CAL, para o conjunto das duas unidades organizacionais, constitui-se o conjunto de material a analisar que se aproxima das três centenas de páginas, o que se revela de alguma extensão para um investigador isolado como é o nosso caso.

Uma vez que nos parece ser adequado aplicar a técnica de análise de conteúdo à totalidade deste material escrito, optamos por seguir o conselho de Guerra (2008) e procurar *programas informáticos de análise de conteúdo* (p. 61).

Após uma primeira aproximação ao *software* NVIVO, com vista a um possível uso, optamos por utilizar para a análise das entrevistas e para a análise documental o *software* WebQDA, *destinado à investigação qualitativa em geral* e que se revela adequado *para tratar dados não numéricos e não estruturados* (Neri de Souza, Costa e Moreira, 2011, p. 3).

Após cada um dos entrevistados ter confirmado a transcrição, passamos então à fase de análise, onde iniciamos o processo pela inserção de cada texto na plataforma informática *on line* do WebQDA. Concluído este processo, passamos então a associar as unidades de texto presentes em cada objeto de análise com a categoria que se identifica, tendo em conta os indicadores estabelecidos no referencial de avaliação construído.

O programa informático utilizado fixa e agrupa as referências identificadas, assim como as associações estabelecidas, tornando-as de fácil localização, numa sequência de *nós e entrenós* em árvore, tendo em conta as dimensões e categorias de análise estabelecidas (fig. 2).

Concluído este minucioso e, por isso, demorado processo, passou-se então à fase seguinte, construir o desenho resultante da análise do conteúdo de cada objeto, em função do referencial. Assim, construímos conjuntos individuais de textos mais pequenos que resultaram de análise temática, descritiva e interpretativa do conteúdo dos objetos. Os textos resultantes das entrevistas ainda precisavam de novo tratamento de confirmação.

| Nome | Tipo | Referências | Criado em | Criado por | Modificado em |
|----------------------------------|-------------|-------------|---------------------|------------|---------------------|
| 2 Construção | Codificação | 116 | 12-07-2011 00:26:27 | ac | 19-07-2011 18:46:45 |
| 7 PE e autonomia desenvolvida | Codificação | 40 | 13-07-2011 17:16:55 | ac | 19-07-2011 19:01:52 |
| Desenvolvem novas práticas | Codificação | 22 | 16-07-2011 15:04:10 | ac | 15-12-2011 23:40:21 |
| Gestão currículos | Codificação | 21 | 16-07-2011 15:07:22 | ac | 29-03-2012 23:50:13 |
| Gestão de recursos humanos | Codificação | 29 | 16-07-2011 15:08:32 | ac | 29-03-2012 23:26:22 |
| Gestão financeira | Codificação | 6 | 16-07-2011 15:09:40 | ac | 29-03-2012 23:25:07 |
| Gestão recursos materiais | Codificação | 7 | 16-07-2011 15:11:57 | ac | 29-03-2012 23:53:48 |
| Funcionaram novas práticas | Codificação | 31 | 16-07-2011 15:05:26 | ac | 21-07-2011 12:36:50 |
| Sala de Aula | Codificação | 15 | 16-07-2011 15:13:40 | ac | 31-01-2012 16:05:38 |
| Apoio aos alunos | Codificação | 32 | 16-07-2011 15:15:39 | ac | 29-03-2012 23:52:40 |
| Outro nível | Codificação | 26 | 16-07-2011 15:17:43 | ac | 30-03-2012 00:04:20 |
| 8 Intervenção adequada parceiros | Codificação | 24 | 13-07-2011 17:22:40 | ac | 19-07-2011 19:19:30 |
| Parcerias com entidades | Codificação | 10 | 16-07-2011 15:31:42 | ac | 19-07-2011 19:18:37 |
| Autarquia | Codificação | 11 | 16-07-2011 15:36:56 | ac | 29-03-2012 23:52:41 |
| Associações locais | Codificação | 9 | 16-07-2011 15:37:54 | ac | 29-03-2012 22:27:29 |
| Empresas | Codificação | 5 | 16-07-2011 15:39:11 | ac | 28-11-2011 00:00:34 |
| Encarregados de Educação | Codificação | 22 | 16-07-2011 15:35:29 | ac | 29-03-2012 23:52:42 |
| Mobilização novos recursos | Codificação | 6 | 16-07-2011 15:41:54 | ac | 26-12-2011 12:09:51 |
| 9 Dinâmicas geradas | Codificação | 34 | 13-07-2011 17:24:54 | ac | 19-07-2011 19:25:03 |
| Atividades promovidas por | Codificação | 16 | 16-07-2011 15:44:44 | ac | 19-07-2011 19:28:41 |

Fig. 2 – Aspeto relativo à distribuição de referentes na dimensão *Construção* no WebQDA.

Embora sejam diversos os protocolos de triangulação no sentido de se conseguir a necessária confirmação dos dados resultantes das entrevistas, no nosso caso, optamos por solicitar aos entrevistados uma revisão das interpretações por nós efetuadas, no sentido de verificarmos o seu rigor e apazibilidade. Optamos, assim, pela *verificação dos intervenientes* (Stake, 2007, p. 128).

Dos respondentes que concretizaram a verificação, houve na generalidade concordância com as interpretações por nós efetuadas.

Os resultados da análise das entrevistas foram depois complementados e confrontados com os dados obtidos através da análise dos seguintes documentos, cujo acesso nos foi facultado: CA, Relatórios de Progresso ao desenvolvimento do CA e as Atas das reuniões relativas a reuniões efetuadas e relatórios da CAL.

Convém realçar que em todo o processo de recolha de dados assim como no seu tratamento, usamos de rigorosos princípios éticos, que impusemos a nós próprios enquanto investigador, como manter anonimato nas declarações e que o resultado da análise correspondesse ao que era desejado afirmar pelos entrevistados.

5.5. Dos resultados – relativos ao contrato de autonomia desenvolvido no Agrupamento de Escolas

5.5.1. Análise do contrato de autonomia

Face ao articulado no CA e de acordo com a análise efetuada a este documento, à luz do referencial teórico construído, referem-se a seguir os resultados obtidos.

Relativamente à forma como se desenvolveu o processo que conduziu à contratualização, pode afirmar-se que o processo teve o seu início quando o Agrupamento de Escolas foi sujeito a um processo de avaliação externa, através do qual se identificaram os pontos fortes assim como algumas das suas debilidades. O preâmbulo do CA refere-o da seguinte forma:

*Ela constitui, sem dúvida, um marco para a mudança e avanço na qualidade. Serviu de base para debater inter e entre grupos, de reflexão e de ponto de partida para uma avaliação interna contínua, bem estruturada e formal.*⁴³

Pode afirmar-se que terá ocorrido avaliação interna antes do início do processo de adesão, uma vez que se refere no CA:

Tendo em conta que já, há vários anos, aplicamos instrumentos de auto-avaliação nesta unidade de gestão, não foi difícil submeter toda a comunidade educativa a este tipo de avaliação.

Contudo, a avaliação externa também se refere a este aspeto da avaliação interna como uma das debilidades da Organização: *Alguma debilidade nos sistemas internos de controlo quer de resultados quer de adequação e competência científica da função docente.* Esta perspetiva é, em parte, assumida pelo Agrupamento de Escolas no próprio CA, ao registar que a Avaliação Externa funcionou como *ponto de partida para uma avaliação interna contínua*, estrutural e formalmente bem construída.

O levantamento de necessidades terá decorrido da Avaliação Externa e da avaliação interna eventualmente efetuada, ainda que não muito sistematizada.

Quanto à participação de não docentes, esta não se perspetiva no CA. No que respeita à participação de outras entidades na adesão à contratualização, como Autarquia e Associação de Pais, parece-nos que terá sido meramente formal, através da participação nos órgãos próprios de direção do Agrupamento.

⁴³ O texto em itálico referido neste ponto, *Análise ao contrato de autonomia*, comporta citações do articulado no CA do Agrupamento de Escolas.

Em relação à disponibilização de meios e recursos pela contratualização, constata-se que são diversas as novas competências que são preconizadas no CA. Dessas novas competências destacamos o:

- . *Estabelecer o calendário escolar no início do ano, garantindo o cumprimento integral do número mínimo de dias de aulas e salvaguardando a guarda dos Alunos durante todo o ano lectivo.*
- . *Constituir Grupos de Desenvolvimento Diferenciado, flexíveis, de acordo com as necessidades específicas dos alunos, implicando este processo a definição clara dos objectivos a atingir e monitorização e avaliação anual dos resultados obtidos, a efectuar pela Comissão de Acompanhamento do Contrato.*
- . *Seleccionar e contratar pessoal docente, para colmatar as necessidades supervenientes, após concurso de colocação de professores dos Quadros de Escola e dos QZP's.*

Constata-se que o CA prevê no seu Artigo 3.º a *Constituição de Grupos de Desenvolvimento Diferenciado, flexíveis, de acordo com as necessidades específicas dos alunos* o que, naturalmente, implicará uma diferenciação na gestão pedagógica e de recursos humanos docentes.

Na área dos recursos financeiros, o CA prevê que o Agrupamento possa *gerir o crédito horário global, com possibilidade de o converter em equivalente financeiro*, o que poderá significar a disponibilidade de novos recursos financeiros

O CA refere ainda como compromissos do ME, através da Direção Regional de Educação respetiva, a responsabilidade de *calendarizar a intervenção para a requalificação e modernização da escola de forma a concretizar os objectivos propostos*.

É dada ainda a possibilidade ao Agrupamento de *Solicitar a antecipação até quatro duodécimos do orçamento para implementação de projectos, de acordo com as orientações do GGF*. É posta também a possibilidade de *aquisição de bens, equipamentos e serviços com pagamento faseados*.

Face ao exposto, constata-se que o CA prevê a disponibilização de novos meios financeiros e novas competências para o Agrupamento de Escolas.

Embora no preâmbulo do CA os pontos fortes bem como as debilidades do Agrupamento sejam apresentados, este facto, por si só, talvez não seja suficiente para assegurar que há uma relação próxima entre o contrato e esses aspetos. Todavia, os *Objectivos gerais*, (Artigo 1.º) do CA, apontam efetivamente para a resolução de algumas das debilidades apontadas. A título de exemplo, é objetivo do CA *Instituir mecanismos de aproximação e participação dos Pais/Encarregados de Educação relativamente ao percurso escolar dos alunos e instituição escolar*, uma vez que a boa

articulação com os encarregados de educação (...) nem sempre é bem sucedida devido à fraca mobilização das famílias.

Por outro lado, *Uma forte ligação à comunidade que se reconhece na escola e aprecia* é encarado como um ponto forte que poderá certamente potenciar o desenvolvimento de alguns dos objetivos, como por exemplo, *Criar condições que garantam que o Agrupamento de Escolas possa constituir um pólo de desenvolvimento da comunidade (...).*

Se CA terá sido assumido no PE, além dos aspetos referidos, não é explícito no articulado apresentado. De referir também que o CA não prevê alterações ao RI do Agrupamento de Escolas.

Assim, parece-nos que, efetivamente, haverá uma relação muito próxima do CA com os pontos fortes e fracos, embora o compromisso com o PE não seja perfeitamente claro ou explícito. O mesmo se pode constatar relativamente ao RI, não surgindo referências ao mesmo.

A autonomia atribuída à escola parece obedecer a necessidades que terão sido identificadas pela avaliação interna e através da avaliação externa, onde se identificaram algumas debilidades, como por exemplo, no que respeita a espaços:

A nível de recursos físicos/equipamentos desde há vários anos aguardamos a requalificação do bloco antigo da Escola Sede, com cerca de 50 anos (ex-Externato), que contrasta negativamente com a recente obra de construção de 2 blocos.

Ou ainda no que respeita a recursos humanos:

Igualmente é sentida a falta de técnicos especialistas, alguns deles a exercerem a sua função no Agrupamento meio-dia por semana, fruto de protocolos com diferentes instituições.

Constata-se também que o CA cria novas condições de resposta como seja a possibilidade de:

- . Gerir o crédito horário global, com possibilidade de o converter em equivalente financeiro.*
- . Estabelecer o calendário escolar no início do ano, garantindo o cumprimento integral do número mínimo de dias de aulas e salvaguardando a guarda dos Alunos durante todo o ano lectivo.*
- . Seleccionar e contratar pessoal docente, para colmatar as necessidades supervenientes, após concurso de colocação de professores dos Quadros de Escola e dos QZP's.*

Ou ainda

- . Constituir Grupos de Desenvolvimento Diferenciado flexíveis.*

Parece também não haver dúvidas de que os objetivos operacionais, pelo menos em parte, resultam de necessidades identificadas. De entre os *Objectivos operacionais*, previstos no Artigo 2.º do CA, podem referir-se:

- . *Aumentar o sucesso escolar com principal incidência nas disciplinas em que se registam os mais baixos índices de aproveitamento nomeadamente, Língua Portuguesa, Matemática e Inglês.*
- . *Dotar o Agrupamento de Escolas de (...) de uma equipa multidisciplinar de recursos humanos especializados tendo em vista o despiste e resolução de situações problemáticas.*
- . *Desenvolver o contributo educativo que deve constituir uma Biblioteca (RBE) no contexto escolar, de modo a constituir um pólo dinamizador das restantes escolas do Agrupamento e potenciar a diminuição do défice cultural da comunidade escolar.*

Estes objetivos procuram ser, obviamente, uma resposta às preocupações relacionadas com os *dados referentes ao sucesso escolar dos alunos, designadamente a Língua Portuguesa, Matemática e Inglês, e a falta de acompanhamento dos seus encarregados de educação*; ou ainda às dificuldades de *enquadramento sócio-cultural das crianças e jovens que frequentam o Agrupamento, que é, na generalidade, débil*; à *fraca mobilização das famílias (com fortes problemas socioeconómicos)*; ou também à *necessidade de obras de reabilitação dos espaços antigos*.

Também nos parece que os pontos fortes alicerçam as metas propostas uma vez que ao Agrupamento é reconhecida como um dos seus principais pontos fortes ou mesmo o principal, a existência de *uma forte ligação à comunidade que se reconhece na escola e aprecia*, o que irá, com certeza, permitir *criar condições que garantam que o Agrupamento de Escolas possa constituir um pólo de desenvolvimento da comunidade escolar e, conseqüentemente, do Concelho*. Um dos objetivos gerais do CA.

Uma das principais metas é, então, *Aumentar o sucesso escolar com principal incidência nas disciplinas em que se registam os mais baixos índices de aproveitamento nomeadamente, Língua Portuguesa, Matemática e Inglês* e isto funciona claramente como um compromisso assumido para os dois primeiros anos de contratualização. Este compromisso traz naturalmente outros:

o Agrupamento de Escolas compromete-se a organizar, monitorizar e avaliar a leccionação das aulas relativas às disciplinas onde se têm verificado maiores taxas de insucesso escolar (Língua Portuguesa, Matemática e Inglês), através da constituição de Grupos de Desenvolvimento Diferenciado, àquelas disciplinas.

Parece então que face ao verificado, a autonomia atribuída se adequa às necessidades que foram identificadas.

No que diz respeito às metas estabelecidas pela contratualização, nomeadamente as que respeitam ao sucesso escolar, pode afirmar-se que são perfeitamente claras e facilmente mensuráveis. Referimos o grupo que se inclui na componente do sucesso educativo:

Aumentar o sucesso escolar, com principal incidência nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática e Inglês onde se registam os índices mais baixos de aproveitamento.

Para melhor concretização, aponta-se de seguida, uma perspetiva de evolução em termos de percentagem de sucesso/insucesso, para os dois primeiros anos de contrato.

Se nos pontos fracos ou debilidades se incluem os resultados académicos nas disciplinas atrás mencionadas ou o *enquadramento sócio-cultural das crianças e jovens que frequentam o Agrupamento*, os objetivos operacionais apontam claramente para a sua resolução, como por exemplo, aumentar o sucesso escolar nas disciplinas em que se registam os mais baixos índices de aproveitamento. Ou ainda:

Desenvolver o contributo educativo que deve constituir uma Biblioteca (RBE) no contexto escolar de modo a constituir um polo dinamizador das restantes escolas do Agrupamento e potenciar a diminuição do défice cultural da comunidade escolar.

Parecem existir indicadores de referência que surgem como ponto de partida para a caminhada que conduzirá ao aumento do sucesso escolar nas disciplinas referidas, contudo, poderão não ter sido suficientemente amadurecidos devido a eventual *debilidade nos sistemas internos de controlo*.

Assim, à luz da análise efetuada, este CA parece apontar para o cumprimento de metas claras.

O surgimento de novas práticas a coberto do CA reflete-se num conjunto de novas atividades em diversas áreas, como por exemplo,

a criação de salas-oficina para trabalho individualizado ou em pequenos grupos, de modo a proporcionar a verdadeira "Escola a Tempo Inteiro" e a concretização de aprendizagens diferenciadas;

Dotar o Agrupamento, de Escolas de uma equipa multidisciplinar de recursos humanos especializados tendo em vista o despiste e resolução de situações problemáticas, é outra das preocupações.

Constituir uma equipa que se encarregue da sinalização dos alunos e do relacionamento com os respectivos pais, no sentido de garantir uma maior permanência na escola (...), é outra das novas práticas propostas.

Sendo difícil perceber a institucionalização de novas soluções através do CA, a possibilidade de gerir o equivalente financeiro ou a possibilidade de solicitar a *autorização do Ministério das Finanças para a aquisição de bens, equipamentos e serviços com pagamentos faseados* podem representar novas soluções para resolução de problemas ou mesmo para a implementação de outras respostas.

Prevê-se no CA o estabelecimento de parcerias com diferentes instituições de natureza pedagógica, profissional e empresarial para o acompanhamento e desenvolvimento de projetos. É ainda reconhecida competência ao Agrupamento de Escolas para:

Estabelecer parcerias com outras escolas para a gestão conjunta de pessoal docente e não docente e/ou utilizar a troca de pessoal entre escolas, com o acordo dos próprios e dos órgãos de gestão respectivos, devendo o acordado ser comunicado DGRHE.

Por estes resultados da análise constata-se, ao nível do CA, o surgimento, pelo menos em termos de proposta, de novas práticas na Organização educativa.

5.5.2. Análise das entrevistas

Os resultados da análise às entrevistas que agora iniciamos irão ser apresentados por dimensões, de acordo com o referencial construído, e ilustrados com transcrições onde se indica o entrevistado e a data de realização da entrevista.

Na dimensão de *Entrada*

Da análise efetuada ao conjunto das entrevistas, verifica-se ter havido avaliação externa do Agrupamento de Escolas, no âmbito da candidatura apresentada ao *Projecto Piloto de Avaliação Externa*. Aquando da realização desta avaliação, não se ponderava a contratualização da autonomia.

Considera-se que o levantamento de necessidades decorreu de *alguma prática de avaliação interna, visto que já se fazia avaliação aos Coordenadores e Conselho Executivo* (Diretora, 2/03/2011). Esse levantamento de necessidades terá conduzido *aos pontos em que deveria assentar o CA* (Presidente Conselho Geral, 11/03/2011).

Este levantamento de necessidades, conjugado com a Avaliação Externa, conduziu a um diagnóstico *muito debatido no Conselho Pedagógico e depois nos Departamentos* (Diretora, 2/03/2011). Uma Coordenadora de Departamento (4/03/2011) refere igualmente que no *Conselho Pedagógico foi sempre debatido e muito discutido* esse diagnóstico.

Quanto à participação da Autarquia, terá passado mais pela formalidade, limitando-se à eventual participação em reuniões do Órgão de Direção. A participação da Associação de Pais terá sido mais acentuada, uma vez que o Presidente da Associação à data, *estava muito por dentro e estava muito disponível* (Diretora, 2/03/2011). Igualmente se refere que os pais deverão ter sido consultados, uma vez que

teve de lhes ser explicado que os alunos não estavam em turmas, estavam em grupos, etc... (Coordenadora de Departamento, 4/03/2011). O Representante dos Pais não confirma uma participação dos pais no processo de adesão à autonomia.

No que diz respeito à disponibilização de meios e recursos pela contratualização, concretizaram-se, segundo a Diretora (2/03/2011), algumas novas competências, tais como:

- . A possibilidade de alteração do Calendário Escolar que parece produzir resultados no Pré-Escolar, *porque quando no início do ano (...) não são as auxiliares que devem estar, mas sim as educadoras ou o educador e, aí, é efectivamente bom.*

- . Possibilidade de deslocar alunos durante o tempo correspondente às Áreas não Disciplinares *para apoio individualizado para superar eventuais lacunas.*

- . A possibilidade de poder usufruir do *equivalente financeiro* e poder antecipar a requisição de *quatro duodécimos* do orçamento de estado.

- . *A criação dos Grupos de Desenvolvimento Diferenciado (GDD), para as disciplinas de Português, Inglês e Matemática.*

Se o CA terá sido assumido pelo PE e pelo RI é a questão que se levanta de seguida.

Parece que o CA se compromete com o PE uma vez que, por exemplo, os GDD só funcionaram porque, no dizer da Diretora (2/03/2011), *nós queríamos atingir aquelas metas*, estando naturalmente a referir-se ao sucesso dos alunos.

Quanto a alterações ao RI, há quem refira apenas que *houve as alterações inerentes ao que se pretendia com o CA*, embora não se concretize quais (Presidente do Conselho Geral, 11/03/2011). Outras referências apontam no mesmo sentido, de ter havido alterações ao RI que teve de ser adaptado, uma vez que o funcionamento dos GDD *faz com que mude tudo o resto e todos esses documentos organizacionais* (Diretora, 2/03/ 2011).

Não é explícito na análise efetuada se há compromisso do CA com o PE, assim como também não se concretizam quais as alterações ao RI que se tenham efetuado. Assim, parece-nos que haverá uma relação próxima do CA com o PE e o RI, embora não seja perfeitamente claro ou explícito.

Ao procurarmos perceber se o CA atribui ao Agrupamento de Escolas um grau de autonomia pedagógica e curricular adequada às necessidades identificadas, pela análise efetuada pensamos que esta autonomia parece adequar-se a essas necessidades, pelo menos em determinados aspetos.

Parece ter sido atribuída autonomia, pelo menos na criação de novas condições que estão essencialmente relacionadas com a promoção do sucesso dos alunos. Face ao que é referido pela Diretora (2/03/2011), surgiram novas condições de resposta, como a criação dos GDD nas disciplinas, Português, Inglês e Matemática, e a possibilidade de os alunos frequentarem apoio individualizado *para superar eventuais lacunas*, nos tempos correspondentes às Áreas Curriculares Não Disciplinares.

Estas novas condições trazidas pela criação dos GDD merecem também outro tipo de referência particular, porque implicam ter

constantemente os miúdos a subir e a descer de uns níveis para os outros nas diferentes disciplinas, Português, Inglês e Matemática. (...). Tem forçosamente de dar muito trabalho (Representante da CAL, 2/03/2011).

Esta referência parece refletir a preocupação em obter respostas para o sucesso dos alunos.

A possibilidade de gestão do calendário escolar ao nível do Pré-Escolar veio a revelar-se de alguma importância, conforme nos é referido: *Era algo que se veio a concretizar, às vezes é uma questão de três ou quatro dias, mas de qualquer maneira está a ser interessante* (Representante do Pré-Escolar, 4/03/2011).

Perante à análise, a autonomia adequa-se às necessidades identificadas e o CA cria novas condições de resposta. Assumem-se compromissos no sentido de serem cumpridas determinadas metas.

No que diz respeito às metas estabelecidas pela contratualização, nomeadamente as que se enquadram no âmbito do sucesso escolar, não pode afirmar-se que sejam muito claras e mensuráveis.

Relativamente a estas metas, a Diretora (2/03/2011) refere: *Essas (...) dizem respeito ao sucesso escolar e académico dos alunos.*

Referem-nos também, no que diz respeito às metas estabelecidas, que o CA está muito centrado no *sucesso dos alunos em termos de grupo de desenvolvimento* (Representante dos Pais, 4/03/2011).

Pela análise, as metas estabelecidas não parecem ser muito claras.

O surgimento de novas práticas trazidas pelo CA reflete-se num conjunto de novas atividades que são implementadas em algumas áreas.

À implementação dos *GDD nas três áreas, Português, Inglês e Matemática*, associam-se novas soluções, como sejam a frequência pelos alunos de *apoio*

individualizado para superar eventuais lacunas no horário correspondente às áreas curriculares não disciplinares (Diretora, 2/03/2011).

Surgiu ainda como uma nova atividade com boas condições de institucionalização o apoio facultado pelos professores aposentados aos docentes mais novos e aos alunos. A gestão diferenciada do calendário escolar parece vir a revelar-se de importância no Pré-escolar. Deste modo perspectiva-se o desenvolvimento e implementação de novas atividades.

Em suma, pode afirmar-se que na dimensão de *Entrada* que não se cumpre o critério de participação se cumpre o critério de coerência na maioria dos referentes, podendo também afirmar-se que, uma vez que:

- . A avaliação interna, se existiu na Organização, necessita de melhorias.
- . A intervenção da autarquia e dos próprios pais ter-se-á limitado a uma participação formal nas reuniões. Não se verificou intervenção dos não docentes.
- . Terá havido algum levantamento de necessidades, decorrente da avaliação externa e de alguma avaliação interna ainda que não muito sistematizada.
- . Passou a haver outros recursos financeiros resultantes da possibilidade de gestão do equivalente financeiro. Constata-se ter havido a disponibilização de novas competências.
- . O comprometimento do CA com o PE e RI parece ténue, embora existam algumas referências a alterações no RI.
- . As metas estabelecidas não parecem ser muito claras.
- . A implementação de novas atividades parece concretizar-se, embora apenas para parte dos alunos do Agrupamento de Escolas.

Dimensão Construção

Nesta dimensão de análise, procuramos ter a perceção acerca da forma como o CA influenciou o funcionamento do Agrupamento de Escolas, à luz do conjunto de referentes e indicadores que nos permitiram analisar cada uma das entrevistas.

O desenvolvimento do PE espelha o grau de autonomia concedida, constituiu-se como a categoria de análise seguinte.

Parece que se desenvolveram novas práticas, no âmbito organizacional, uma vez que as horas correspondentes às Áreas Curriculares Não Disciplinares podem ser substituídas por aulas de apoio aos alunos que apresentam *lacunas*.

Ainda no mesmo âmbito organizacional, a alteração do Calendário Escolar, nomeadamente para o Pré-Escolar, *tem sido positivo. Às vezes é um dia ou dois, (...) é importante* (Coordenadora do Pré-Escolar, 4/03/2011).

Instituiu-se, ainda que de forma incompleta, uma *Equipa Multidisciplinar* para *dar mais apoio aos alunos abrangidos pelo Decreto-Lei 3/2008*⁴⁴ (Diretora, 2/03/2011). No âmbito da constituição desta equipa, a contratação de uma terapeuta da fala terá permitido desenvolver o funcionamento de uma *nova área de apoio aos alunos* (Coordenadora do Pré-Escolar, 4/03/2011).

Terá sido a gestão diferenciada do equivalente financeiro que terá permitido a contratação da Técnica agora referenciada.

Na gestão dos recursos humanos, segundo a Diretora (2/03/2011), e ainda que temporariamente, no 1.º Ciclo a área disciplinar de Português foi lecionada por um professor *que se achava com mais aptidão*, enquanto outro que *gostava muito de Matemática* lecionava esta área disciplinar. O professor lecionava a mesma componente (área de ciências ou letras) em duas turmas, tendo funcionado nestes moldes na Escola Sede a título experimental durante um ano letivo.

No âmbito de um funcionamento de novas práticas em sala de aula, foram implementados os GDD nas disciplinas de Português, Inglês e Matemática. Na altura até parecia uma *discriminação, em termos de alunos, os bons para um lado, os maus para outro* (Presidente do Conselho Geral, 11/03/2011).

De acordo com esta nova dinâmica funcional, quando se leciona Matemática ao 5.º ano, por exemplo, todos os alunos deste ano frequentam Matemática a esta hora. A distribuição dos alunos não se faz por turmas mas por grupos. O Grupo A é autónomo e de maior dimensão e necessita apenas de um docente. Os alunos que se incluem nos Grupos B são alunos já com algumas dificuldades. Finalmente, os Grupos C são grupos pequenos, que integram alunos com dificuldades. Os critérios de distribuição e transição dos alunos entre grupos foram definidos em cada um dos Departamentos intervenientes.

Conforme as dificuldades que os alunos vão apresentando são colocados em cada um dos grupos. Relativamente à transição:

É através do seu esforço ou daquilo que conseguiam melhorar, iam tentando alcançar os outros grupos. Ora nós entendemos que, realmente, estar numa situação em que o sucesso está mais ao alcance da mão do aluno é muito mais motivador do que estar numa situação em que

⁴⁴ A Diretora do Agrupamento de Escolas estava a referir-se ao Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro que regulamenta o regime de apoio aos alunos abrangidos pela educação especial.

o aluno não sabe fazer e portanto tem muitas dificuldades, alguns nunca conseguiriam (Coordenador 1.º Ciclo, 2/03/2011).

Na componente de apoio aos alunos implementou-se a colaboração de professores aposentados que lecionam aulas de apoio em disciplinas como Português e Matemática. Ainda com a colaboração dos docentes aposentados implementou-se também o Gabinete de Apoio ao Aluno e à Família (GAP) que presta apoio a casos problemáticos de famílias desestruturadas.

Assim, ainda que não com desenvolvimento muito alargado, constata-se a implementação e desenvolvimento de novas práticas no âmbito mais organizacional. É no âmbito de algumas destas novas modalidades de organização que foi possível a implementação de algumas das novas práticas verificadas.

Em âmbito mais relacionado com o funcionamento, constata-se que a coberto do CA estão ou estiveram em funcionamento novas práticas, seja no contexto de sala de aula, seja num contexto mais de apoio aos alunos ou mesmo às próprias famílias. É de destacar a implementação dos GDD.

Se houve intervenção adequada dos parceiros educativos na implementação das políticas educativas do Agrupamento de Escolas é outra questão que se coloca.

Sobre esta intervenção diz-nos a Diretora que se manteve *ao longo dos anos sempre muito boa relação com a Autarquia* (2/03/2011), daí que a sua colaboração passe pela concretização de diferentes atividades previstas no PA.

Além desta, a colaboração da autarquia passa também pela disponibilização de recursos para a execução de *pequenas obras* (Diretora, 2/03/2011) e ainda pela sua participação formal no Conselho Geral.

Referência ainda para a concretização de *parecerias e protocolos com outras entidades da região* (Diretora, 2/03/2011) que permitem a disponibilização de alguns técnicos para o Agrupamento de Escolas, durante pequenos períodos semanais para apoio aos alunos abrangidos pelo Decreto-Lei 3/2008. Referem-nos também que *antes estariam muito mais dependentes das autarquias* (Vereadora da Educação, 4/03/2011).

Ainda segundo a Diretora, o CA terá dinamizado a intervenção da Associação de Pais, pelo menos no início, uma vez que *o Presidente da altura da adesão participou bastante* e talvez neste início houvesse uma maior envolvimento da parte dos pais. Os atuais Elementos da Associação de Pais *são activos* mas, em termos de participação dos pais, *a nível geral, vêm pouco ou não vêm à escola* (Diretora, 2/03/2011). Alguma

participação direta nota-se mais *nas actividades, nas festas, com os patrocínios e os apoios que a Associação de Pais consegue reunir* (Representante dos Pais, 4/03/2011).

Poderá, assim, inferir-se que a participação dos diferentes parceiros educativos na implementação das políticas educativas da organização ainda precisa de maior desenvolvimento, assim como a mobilização de novos recursos para o Agrupamento vindos do meio envolvente.

Terem-se gerado dinâmicas coletivas de colaboração e participação na implementação de novas atividades é a questão que se coloca a seguir.

Face à análise efetuada, verifica-se terem ocorrido atividades promovidas pela Direção do Agrupamento. Neste contexto de desenvolvimento de novas atividades está presente o elogio ao *trabalho feito pelos professores em que há GDD* (Diretora, 2/03/2011). Neste contexto refere-se o carácter coletivo e altamente colaborativo que se desenvolve,

a partir do momento em que há um trabalho colaborativo entre uma equipa de professores, a partir do momento em que tudo é delineado em comum, (...), a partir do momento em que a gente discute cada teste, discute as dificuldades que os alunos tiveram e não tiveram e se faz remediação, automaticamente tudo isto faz com que os resultados melhorem, portanto, há um trabalho depois feito em termos de Oficinas e de Estudo Acompanhado, que vai completar a parte da aula (Coordenadora de Departamento, 4/03/2011).

Ao que nos é referido, a implementação dos GDD implicou ainda outra vertente de trabalho, nomeadamente com os encarregados de educação:

Esse foi o grande trabalho com os pais, foi explicar-lhes que o que estava aqui em causa era criar condições para eles, independentemente do grupo de desenvolvimento diferenciado onde estavam inseridos, lhes fossem criadas condições de trabalho e de se desenvolverem (Representante da CAL, 2/03/2011).

Embora se reconheça existir uma dinâmica própria na Organização, refere-se que o CA *no início* implementou essa dinâmica; contudo, agora, fica a dúvida. No âmbito de uma dinâmica coletiva de participação e de colaboração que parece existir diz-se que esta dinâmica é impelida *pelas pessoas que já cá estão há muitos anos, pelo seu profissionalismo, porque gostam de estar nesta escola, apesar dos constrangimentos da educação* (Diretora, 2/03/2011). Um espírito que parece ter-se instalado, uma vez que

uma pessoa acaba por fazer as coisas de livre vontade e isso é uma mais-valia e depois há um trabalho colaborativo que se desenvolve, há dinâmicas que se criam, há, há, ... há aspectos que se melhoram muito, porque se toda a gente participar enriquece mais do que ser uma pessoa sozinha (Coordenadora de Departamento, 4/03/2011).

Refere-se ainda que os funcionários e professores são muito empenhados, embora no início tenha havido *mais empenho, mais dedicação* (Diretora, 2/03/2011)

O carácter colaborativo da nova dinâmica na Organização é claramente assumida por um dos intervenientes: *o que é certo, é que, hoje, estes parceiros, Primeiro Ciclo, Segundo Ciclo, Pré, interagem muito mais do que o faziam antigamente. (...) Às vezes, pequenos desafios, a nós, fazem-nos grandes transformações* (Coordenador do 1.º Ciclo, 2/03/2011).

Face à análise, verifica-se a ocorrência de atividades impulsionadas pelo CA, como sejam os GDD, entre outras. O funcionamento dos GDD, enquanto nova atividade, implica a colaboração de um conjunto acentuado de docentes. Portanto, geraram-se dinâmicas coletivas pela implementação do CA.

Nas atividades de carácter colaborativo, incluem-se os GDD.

Reconhece-se empenho dos docentes, não se reconhece, contudo, uma acentuada influência da contratualização na implementação de novas atividades, além das relacionadas com os GDD.

Se o processo de avaliação interna ao desenvolvimento do CA funcionou e contribuiu para redefinir ou reforçar percursos ou metas é a questão seguinte.

Pela análise efetuada, verifica-se haver alguma monitorização de carácter não muito sistemático, uma vez que apenas é realizada no Conselho *Pedagógico*. Normalmente esta avaliação concretiza-se no final do ano letivo.

Na avaliação interna que se realiza, talvez não de forma muito sistematizada, os percursos vão-se redefinindo, em resultado de eventuais recomendações, *mas não houve assim muitas redefinições* (Diretora, 2/03/2011). Talvez esta avaliação interna pouco sistematizada resulte de crenças dos próprios atores, como por exemplo: *quando estamos a trabalhar em conjunto, há sempre uma avaliação implícita, acaba por haver sempre* (Coordenadora de Departamento, 4/03/2011).

Além das crenças referidas, parece verificar-se que os docentes acreditam pouco nos resultados da monitorização que se venha a efetuar, como pode revelar a seguinte declaração: *Se essa monitorização desse origem a mais autonomia, eu, quanto mais monitorização melhor. O que me parece é que, nas grandes decisões, ...* (Coordenador do 1.º Ciclo, 2/03/2011).

Por vezes considera-se existir alguma reorientação, como resultado de eventual avaliação interna, *sobretudo do ponto de vista do aproveitamento do sucesso* (Representante da CAL, 2/03/2011).

Relativamente à forma como se desenvolve esta avaliação, referem-nos:

Ao nível interno talvez devesse (...) haver definições claras sobre o que se está a tratar e sobre o que se vai avaliar. Acho que ainda nos falta um pequenino passo para isso, (...). Eu tenho noção disso, mas também não sei muito bem como é que devia ser feito (Coordenadora do Pré-Escolar, 4/03/2011).

Não se identificaram técnicas de monitorização sistemática.

O processo de avaliação interna, ao que parece, desenvolve-se de forma algo rudimentar, pouco sistematizada, sendo talvez esta uma das razões para não parecer haver recomendações resultantes de processo de avaliação interna.

Pode afirmar-se então que não é muito desenvolvida a forma como a avaliação interna acompanha o desenvolvimento do CA, podendo afirmar-se que existe uma debilidade acentuada nestes mecanismos de acompanhamento, pelo que não se cumprem os critérios de pertinência e eficácia.

Os mecanismos de monitorização e acompanhamento pela CAL funcionaram ou não?

No que diz respeito ao acompanhamento do processo de contratualização pela CAL, verifica-se, face à análise, que é executado, através de reuniões, provavelmente com periodicidade anual, e é essencialmente *feito por estes que estão no Agrupamento* (Diretora, 2/03/2011).

É referida também a pouca importância que a Direção Regional de Educação (DRE) dá ao assunto, mudando muitas vezes de representante.

Associado a este distanciamento de uma das entidades contratantes, algumas das observações de atores internos e mais implicados revelam igualmente algum distanciamento relativamente ao desenvolvimento do processo de monitorização da contratualização, como por exemplo:

Há monitorização do CA, está a ser avaliado anualmente, temos uma Comissão que faz esse trabalho e que vai prestando contas. (...) Eu não sei exactamente o tipo de monitorização e acompanhamento que está a ser feito (...) (Coordenadora de Departamento, 4/03/2011).

Independentemente do seu modo de funcionamento, a CAL tem produzido *os relatórios anuais do desenvolvimento do CA* (Representante da CAL, 2/03/2011).

Parece que esse acompanhamento poderia ter sido mais consequente, uma vez que é referido que se esperava mais desse acompanhamento, referindo-se que, *faz falta essa perspectiva e esse acompanhamento da DRE* (Diretora, 2/03/2011).

Em função da análise, não se identificam registos de eficácia, assim com não se percecionou a existência de recomendações nem incentivos ao aprofundamento.

Ao que parece, a CAL deveria tornar mais visível o trabalho que desenvolve.

Em suma para a dimensão *Construção*, cumpre-se a maioria dos critérios estabelecidos para os referentes construídos, uma vez que:

- . Se constata o desenvolvimento, ainda que não muito alargado, de novas práticas no âmbito mais organizacional e da planificação e ainda que estiveram em funcionamento novas práticas, em contexto de sala de aula, ou mesmo em contexto mais de apoio aos alunos ou mesmo às próprias famílias, como o caso dos GDD.

- . Nas categorias associadas ao desenvolvimento do PE e ao gerar de dinâmicas coletivas, nomeadamente à volta do desenvolvimento dos GDD, cumprem-se os critérios, embora com debilidades, uma vez que a promoção de atividades tem tido um empenho quase exclusivo da Direção e corpo docente.

- . A participação dos diferentes parceiros educativos na implementação das políticas educativas da organização ainda precisa de maiores desenvolvimento, assim como a mobilização de novos recursos para o Agrupamento, vindos do meio envolvente.

- . Os pais participam relativamente pouco, assim como a própria autarquia, se bem que as parcerias sejam úteis ao Agrupamento.

- . Não se identificaram técnicas de monitorização sistemática.

- . O processo de avaliação interna é rudimentar e pouco sistematizado, não emitindo recomendações.

- . Se considera incipiente a forma como a avaliação interna acompanha o desenvolvimento do CA, pelo que existe uma debilidade acentuada nestes mecanismos de acompanhamento.

Não se identificaram registos de eficácia, nem recomendações ou incentivos ao aprofundamento, através dos mecanismos de avaliação e monitorização. A CAL deveria tornar-se mais visível.

Na dimensão *Produtos*, utilizando o referencial construído e em função da análise efetuada, iremos procurar perceber alguns dos resultados ou efeitos da contratualização.

Houve evolução ou aprofundamento sucessivo dos níveis e grau de autonomia atribuído?

Face à análise, os níveis de autonomia estarão adequados, valorizando-se bastante no CA os GDD, como sendo aquilo de que o Agrupamento mais usufrui:

Aquilo de que nós usufruímos e daquilo que nós retiramos vantagens (Coordenadora de Departamento, 4/03/2011).

Independentemente de não se encontrar muitas vantagens, entende-se que a autonomia esteve adequada: *Eu acho que sim, eu acho que foi o suficiente* (Presidente do Conselho Geral, 11/03/2011), lembrando igualmente que o funcionamento dos GDD foi fundamental para o sucesso dos alunos.

Ao que parece, e pela análise efetuada, os níveis de autonomia deveriam ter sido alterados para se obter mais competências. Na opinião da Diretora (2/03/2011), dever-se-ia ter ido mais longe: *Acho que se deveria ir. Se nos deixassem, acho que nós teríamos ido. Não nos deixaram (...)*.

Nesta linha, há quem refira a necessidade de mais autonomia, com meios reforçados: *A mim o que me parece é que poderíamos melhorar mais, se tivéssemos mais meios, se pudéssemos decidir ainda mais a nossa vida* (Coordenador do 1.º Ciclo, 2/03/2011).

Nesta opinião favorável à obtenção de mais competências, referem-se novas ambições, como *ter dois professores nas turmas com quatro anos* (1.º Ciclo) e ter também *Educadora de manhã e à tarde, em regime duplo* (Diretora, 2/03/2011).

Surtem novas ambições, naturalmente numa perspetiva de aprofundamento:

Temos ideias para pôr também as Expressões a trabalhar, como por exemplo na Educação Física. Pormos a Educação Física a funcionar mais por modalidades, nós temos outra coisa absolutamente polémica no primeiro Ciclo e que funciona bem, que é termos um professor a dar Matemática em dois anos distintos (...) e é assim que funciona, porque todos nós temos uma tendência de letras ou uma tendência de ciências (Representante da CAL, 2/03/2011).

Ou então, defende-se a continuidade da contratualização apenas pela contratualização em si: *Eu acho que deveríamos continuar com o CA; tem sempre mais vantagens do que desvantagens (...)* (Presidente do Conselho Geral, 11/03/2011). Mesmo sendo favorável à continuidade da autonomia, por vezes também não se diz porquê: *À primeira vista eu diria que sim e (...) como primeira opinião era para continuar* (Vereadora da Educação, 4/03/2011).

Face à análise das opiniões, parece haver algum consenso relativamente à necessidade de dar continuidade à autonomia contratualizada contudo, não houve aprofundamento dos níveis de autonomia. Parece haver ambição de novos caminhos na autonomia subsistindo dúvidas sobre os aspetos a aprofundar.

Se houve melhorias nos resultados pretendidos ao nível dos alunos, é a questão subsequente.

Parece não haver dúvidas de que as metas previstas para o sucesso dos alunos foram alcançadas, realçando-se aqui o papel das novas condições trazidas pela contratualização: Os *bons resultados* alcançados no sucesso dos alunos, segundo a Diretora (2/03/2011), *foram essencialmente pelo facto de termos CA, que possibilitou distribuir os alunos por GDD*. Esta ideia é também reforçada por uma Coordenadora de Departamento (4/03/2011): *Os níveis de insucesso reduziram drasticamente, nomeadamente na disciplina de Português, desde que temos os GDD... E a Matemática também*. Há inclusive alguma satisfação pelos resultados alcançados ao procurar uma comparação: *Têm melhores resultados que os nacionais* (Coordenador do 1.º Ciclo, 2/03/2011). Reforçando-se ainda esta ideia: *Houve uma alteração a nível de resultados, uma melhoria clara* (Coordenador de Projetos, 11/03/2011). Ou ainda a referência que se faz a *um balanço muito positivo* (Representante da CAL, 2/03/2011).

Constata-se que tem havido melhorias significativas ao nível dos resultados dos alunos, nomeadamente no 2.º Ciclo, pelo que as metas previstas foram alcançadas.

O cumprimento destas metas relacionadas com o sucesso dos alunos é muito valorizado como uma consequência do CA, considerando-se fundamental o papel dos GDD na obtenção dos resultados alcançados.

Ao que parece, o abandono não constitui preocupação no Agrupamento.

Coloca-se a seguir a questão de ter havido produção de efeitos reais no Agrupamento de Escolas.

Parece haver uma dinâmica nova no Agrupamento que se cimenta com o CA. Constata-se a formação de diversas *equipas de apoio* aos alunos, uma vez que havia necessidade de *arranjar estratégias para cumprir os objectivos e os compromissos, obviamente* (Diretora, 2/03/2011). Embora também se entenda que, em certa medida, a concretização desta dinâmica é veiculada *pelas pessoas que já cá estão há muitos anos, pelo seu profissionalismo* (Idem).

Essa ideia de profissionalismo transparece igualmente sob diferentes formas na implementação dos GDD, pois *tem que haver aqui um grandessíssimo empenhamento, sobretudo nas disciplinas onde se apresentava maior insucesso, tem que haver um trabalho imenso (...)* (Representante da CAL, 2/03/2011).

Esta ideia de nova dinâmica e empenhamento concretiza-se, por exemplo da seguinte forma:

Então (...) a partir do momento em que há um trabalho colaborativo entre uma equipa de professores, a partir do momento em que tudo é delineado em comum, a partir do momento em

que a gente sabe o que se passa ali na quinta do vizinho e a partir do momento em que a gente discute cada teste, discute as dificuldades que os alunos tiveram e não tiveram e se faz remediação, automaticamente tudo isto faz com que os resultados melhorem (...) (Coordenadora de Departamento, 4/03/2011).

Assim, esta modalidade de trabalho vai permitir um incremento na qualidade das aprendizagens dos alunos que, resulta naturalmente do empenho e colaboração de todos. Igualmente se refere que os *bons resultados alcançados*, resultam essencialmente do *facto de termos CA*, o que *possibilitou distribuir os alunos por GDD* (Diretora, 2/03/2011).

Com efeito, a qualidade das aprendizagens terá melhorado face à nova dinâmica, o que se repercutiu em mais sucesso para os alunos. Nas novas circunstâncias da contratualização, *houve uma consciencialização maior que havia aqui alguma coisa que ia mudar (...), que era algo em que nós não podíamos falhar, (...)* como refere o Coordenador do 1.º Ciclo (2/03/2011).

Mesmo para os intervenientes mais distantes, reforça-se a ideia de que o *Agrupamento sempre foi muito dinâmico*, contudo, o *CA veio desenvolver-lhe e dar-lhe os meios que lhe faltavam* (Vereadora da Educação, 4/03/2011).

Considera-se também haver algumas mais-valias que foram trazidas pelo CA, como por exemplo a *reestruturação das turmas* que possibilitou a *diversificação de GDD*. Considera-se esta mais-valia de efeito positivo para os professores, pois trouxe muitas vantagens, nomeadamente ao nível de uma nova experiência, que é lecionar em regime de grupos de desenvolvimento.

Numa perspetiva algo diferente, o funcionamento dos GDD pode ser visto como uma mais-valia até para os melhores alunos, como refere uma Coordenadora de Departamento (4/03/2011):

Se havia problemas numa turma heterogénea e o que eu considerava que havia, era que os bons alunos eram sempre prejudicados; não podíamos levá-los para a frente. Neste momento eu posso fazer isso; a mesma coisa se passa relativamente aos grupos com mais dificuldades, (...).

A questão do sucesso dos alunos, com o funcionamento dos GDD, parece ser uma questão resolvida, uma vez que nos referem ter havido resultados positivos e, *portanto, o CA tem estado a funcionar. A nível de resultados, a nível prático tem dado resultados* (Coordenador de Projetos, 11/03/2011).

Além de se considerar os GDD como a grande mais-valia do CA, considera-se igualmente como sendo este o aspeto fundamental e que teve efeitos *no combate ao insucesso dos alunos* (Presidente do Conselho Geral, 11/03/2011), embora noutros

níveis de ensino se valorize a *contratação da Terapeuta da Fala e a possibilidade de gestão do Calendário Escolar* (Coordenadora do Pré-Escolar, 4/03/2011), como outras mais-valias a considerar.

O nível dos resultados obtidos pelos alunos terá sido facilitado pelo CA, que possibilitou a distribuição dos alunos por GDD. Assume-se que a melhoria na qualidade das aprendizagens é resultante da implementação dos GDD que, para muitos dos atores, é a grande mais-valia do CA.

Terá sido também a introdução dos GDD que terá permitido o desenvolvimento de uma nova dinâmica de funcionamento no Agrupamento de Escolas.

Parece haver produção de efeitos reais na organização escolar, nomeadamente na melhoria da qualidade das aprendizagens. Não vislumbramos preocupações com o abandono escolar.

Os mecanismos de controlo das práticas foram adequados?

Ao que parece, os mecanismos de controlo das práticas e monitorização revelaram-se *inefcazes, ou insuficientes* (Diretora, 2/03/2011).

Segundo a Diretora (2/03/2011), foram desenvolvidos *internamente, no Pedagógico* (no Conselho Pedagógico), alguns mecanismos de acompanhamento e controlo da qualidade das aprendizagens, numa perspetiva de alguma avaliação interna. Da eficácia que seja eventualmente reconhecida ao desenvolvimento do CA, há referência genérica de que, em *termos de avaliação interna, a opinião normalmente é positiva* (Presidente do Conselho Geral, 11/03/2011).

Parece difícil que a avaliação interna, além de referências genéricas ao CA, possa expressar-se de forma mais concreta, uma vez que *Ao nível interno (...) falta haver definições claras sobre o que se está a tratar e sobre o que se vai avaliar. Acho que ainda nos falta um pequenino passo para isso (...)* (Coordenadora do Pré-Escolar, 4/03/2011).

Na monitorização através da CAL, considera-se que o processo tem sido muito interno, pelo que *seria necessário mais alguém externamente. Isso faz falta* (Diretora, 2/03/2011), o que significa que as reuniões desta Comissão com a presença de representantes da DRE terão sido pontuais.

É assumido pelos atores mais diretos, como por exemplo docentes, que o CA está a ser *avaliado anualmente* por uma Comissão, embora não se saiba *exactamente o tipo de monitorização e acompanhamento que está a ser feito* (Coordenadora de

Departamento, 4/03/2011). Assim torna-se difícil ter a percepção de eventuais recomendações da CAL.

Do apoio e acompanhamento externo da tutela, é-nos referido que, de facto, *faz falta essa perspectiva e esse acompanhamento da DRE* (Diretora, 2/03/2011). Mais parece que a organização escolar é deixada um pouco entregue a si própria, sem que esta se sinta convenientemente preparada para tal. *Se há alguma crítica para fazer sem nome, realmente a tutela fala muito na autonomia das escolas, mas empenha-se muito pouco nisso* (Representante da CAL, 2/03/2011).

Face à análise, os mecanismos de acompanhamento das práticas não parecem funcionais, uma vez que a avaliação interna se expressa de forma genérica, não existem recomendações da CAL e são apontadas queixas ao acompanhamento da DRE.

Será que a autonomia obtida corresponde às aspirações ou é autonomia para aprofundar?

Face à análise efetuada, sobressai a existência de uma *identidade própria* da Organização Educativa, associada ao meio onde está inserida; contudo, ao que parece, esta identidade já existia antes da implementação do CA. Ainda relativamente a esta identidade e ambiente na Organização Educativa, refere-se que o CA a tornou mais uma *escola referência*, uma vez *que deu uma outra visibilidade* (Diretora, 2/03/2011) ou *veio realçar a diferença* (Coordenador de Projetos, 11/03/2011). Assume-se claramente que o Agrupamento de Escolas *com CA ou sem CA já era diferente, já marcava a diferença pela positiva; acho que este Agrupamento já é diferente* (Presidente do Conselho Geral, 11/03/2011).

Uma Coordenadora de Departamento (4/03/2011) refere-se a essa identificação com a Organização de uma forma diversa:

A identificação dos actores docentes com a Organização expressa-se no trabalho colaborativo que se desenvolve (...) e isso é uma mais-valia (...) que se desenvolve, há dinâmicas que se criam.

Ou pode ainda assumir-se esta identidade pelo facto de o Agrupamento ser um local onde *a maior parte das pessoas se sente bem* (Coordenadora do Pré-Escolar, 4/03/2011).

Deteta-se, porém, que houve alguma influência do CA na melhoria do ambiente da Organização, uma vez que se implementou uma grande dinâmica nos *docentes e não docentes* (Diretora, 2/03/2011). O CA terá provocado um maior desafio e, como é

costume, como um maior desafio revela-se um maior empenho, criando-se uma *nova dinâmica e as pessoas aderem... vão aderindo* (Coordenador de Projetos, 11/03/2011).

Registam-se observações de satisfação pelos resultados, por exemplo, que os professores *face aos resultados estarão satisfeitos, os resultados foram bons* (Diretora, 2/03/2011). Outros docentes sentem satisfação pelo envolvimento: *Valeu, valeu a pena. Pelo menos pelo envolvimento que trouxe a toda a gente* (Coordenador do 1.º Ciclo, 2/03/2011). Esta satisfação pode resultar de *um balanço muito positivo porque se resolveu uma das grandes questões do sistema de ensino, que é o sucesso educativo* (Representante da CAL, 2/03/2011).

Expressa-se opinião favorável ao aprofundamento futuro da autonomia, referindo-se:

Acho que sim, devemos aprofundar (...) um novo Contrato em que a autonomia seja alargada, não só na questão dos professores mas também na equipa multidisciplinar alargada, para o Concelho, não só para a escola, é o que defendemos (Diretora, 2/03/2011).

Esta é a opinião de outros atores, que defendem que o CA deve ser *renovado e eventualmente aprofundado* (Coordenadora de Departamento, 4/03/2011). A manifestação de apoio à renovação ou aprofundamento pode significar *mais possibilidades de definir e de decidir* (Coordenador do 1.º Ciclo, 2/03/2011), pelo que a opinião dominante parece favorável à renovação e aprofundamento.

Por vezes, a opinião, embora favorável à renovação, é mais pragmática. Manifesta-se apoio porque tem havido, *ao nível de alunos, resultados, portanto o CA tem estado funcionar. A nível de resultados, a nível prático, tem dado resultados* (Coordenador de Projetos, 11/03/2011). Este pragmatismo mantém-se quando se defende a renovação da autonomia, embora com dúvidas acerca da forma como esta se deve desenvolver.

Face à análise, não se observaram registos de eficiência e não se verificou aprofundamento dos níveis iniciais da autonomia contratualizada, embora seja de registar que se defende uma renovação do CA com ampliação de competências, numa *autonomia alargada*.

Assim, consideramos que, mesmo sem registos de eficiência, poderá haver sustentabilidade na evolução da autonomia contratualizada nomeadamente se existir maior proximidade entre quem contratualiza.

Em síntese, para a dimensão *Produtos*, não se cumpre o critério de eficiência porque não houve aprofundamento, nem o critério de eficácia nos mecanismos de

controle, cumprindo-se contudo, os restantes critérios para os referentes estabelecidos, assim:

- . O aprofundamento de alguns níveis de autonomia poderia ter acontecido uma vez que houve vontades manifestadas.

- . Constata-se ter havido melhorias significativas ao nível dos resultados dos alunos, cumprindo-se as metas previstas para o seu sucesso, como consequência da introdução dos GDD.

- . Assume-se que a melhoria na qualidade das aprendizagens é resultante da implementação dos GDD, e que, terá permitido o desenvolvimento de uma nova dinâmica de funcionamento no Agrupamento.

- . Parece haver produção de efeitos reais na organização escolar.

- . A avaliação interna expressa-se de forma genérica, enquanto as recomendações da CAL, ao que parece, não existem.

- . Existem queixas relativamente ao pouco acompanhamento da tutela (DRE).

- . Parece existir uma forte identidade dos atores com a Organização Educativa e desta com o meio onde está inserida, que o CA terá influenciado positivamente, existindo sugestões para renovação do CA com incentivos ao aprofundamento.

5.5.3. Análise de relatórios de progresso

Para analisar os Relatórios de Progresso utilizamos as categorias já referidas para a análise das entrevistas. Consideramos nesta análise documental as categorias inerentes às dimensões de *Construção* e *Produtos*, tendo em conta o documento em questão.

Face à análise efetuada ao Relatório de Progresso de Julho de 2011⁴⁵, consideramos poder retirar as seguintes ilações.

Dimensão *Construção*

No âmbito da categoria de análise relativa ao desenvolvimento do PE, de acordo com a autonomia concedida, e face à análise dos documentos, importa referir o seguinte:

⁴⁵ Foram-nos disponibilizados quatro relatórios de progresso, outubro 2008, julho 2009, julho 2010 e julho 2011 contudo, atendendo à forma como foram elaborados, em certa medida repetitivos, entendemos ser correto fazer referência apenas ao último uma vez que este inclui os restantes e se revela mais completo.

Desenvolveram-se novas práticas ao nível da gestão pedagógica do currículo em sala de aula, nomeadamente através da

Constituição de grupos de desenvolvimento diferenciado, flexíveis, de acordo com as necessidades específicas dos alunos, implicando este processo a definição clara dos objectivos a atingir e a monitorização e avaliação anual dos resultados obtidos, a efectuar pela Comissão de Acompanhamento do contrato (Relatório de Progresso, 07/2011, p. 5).

Naturalmente que apenas foi possível desenvolver esta nova modalidade de apoio aos alunos com uma gestão diferente dos recursos humanos, o que, em certa medida, terá conduzido a alguma sobrecarga de trabalho: *Acréscimo considerável do tempo despendido pelos docentes no acompanhamento constante da transição de grupos por parte dos alunos (Idem).*

Ainda no âmbito do desenvolvimento de novas práticas, foi possibilitada, através do CA, a gestão do *crédito horário global, com possibilidade de o converter em equivalente financeiro* (Relatório de Progresso, 07/2011, p. 6).

A definição de algumas competências obtidas com o CA revelaram-se úteis, por exemplo, para o Pré-Escolar:

Alterações do calendário escolar dos Educadores de Infância, circunstância que se revela de grande utilidade, porque os educadores entendem ser da maior relevância a sua permanência no Jardim desde a sua abertura para facilitar a integração das crianças (Relatório de Progresso, 07/2011, p. 5).

Também no âmbito da contratualização, foi facultada a possibilidade de contratação de pessoal docente, após as colocações dos Quadros, embora esta medida se tenha revelado algo nefasta em termos de continuidade e estabilidade do corpo docente, dada a *impossibilidade de renovação destes contratos (Idem).*

Foi também possibilitado que a Biblioteca se desenvolvesse como polo dinamizador das restantes escolas do Agrupamento, potenciando assim a *diminuição do défice cultural da comunidade escolar* (Relatório de Progresso, 07/2011, p. 4).

Ao nível do apoio aos alunos, foram também implementadas algumas medidas que se revelaram como novas práticas no Agrupamento de Escolas, como sejam a *Sala de Estudo*, em funcionamento diário, o *Gabinete de Apoio à Família*, os *Professores Tutores*, e ainda, em casos mais excepcionais, a substituição das Áreas Curriculares Não Disciplinares por apoio individualizado. Ainda neste âmbito do apoio aos alunos e famílias o CA terá permitido:

Constituir uma equipa que se encarregue da sinalização dos alunos e do relacionamento com os respectivos pais, no sentido de garantir um maior permanência na escola dos que manifestam maiores taxas de insucesso e outros que comprovada e/ou declaradamente não

têm possibilidade de usufruir de um acompanhamento familiar adequado (Relatório de Progresso, 07/2011, p. 7).

Assim, constata-se o desenvolvimento de novas práticas como consequência do CA.

Face à análise efetuada pode então afirmar-se que se desenvolvem novas práticas, seja no âmbito da contratação de docentes, seja na gestão de recursos financeiros ou mesmo na forma como se faz a abordagem dos currículos.

Neste último aspeto, a forma diferente de abordar os conteúdos é resultado da constituição dos identificados GDD, nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática e Inglês, onde não são constituídas turmas.

A adequação da intervenção dos diferentes parceiros educativos no desenvolvimento e implementação das políticas educativas da organização funciona como categoria de análise seguinte.

Pela análise, podemos constatar que são diversas as Organizações, de carácter regional ou mesmo nacional, com quem o Agrupamento de Escolas mantém alguma forma de colaboração.

É igualmente referido neste relatório a situação de algum constrangimento, mas também de colaboração, na constituição da equipa multidisciplinar de apoio aos alunos: *O apoio aos alunos foi realizado através dos protocolos realizados e contratação de um técnico "terapeuta da fala"* (Relatório de Progresso, 07/2011, p. 9).

Relativamente à participação dos Pais e Encarregados de Educação não é recordado qualquer momento que implicasse a sua participação, assim como da Autarquia, que não se destaca, ou de outras entidades que tenham colaborado com o Agrupamento de Escolas.

Sendo assim, poderá inferir-se que a participação dos diferentes parceiros educativos na implementação das políticas educativas da organização, a ter existido, se manteve dentro do que era o habitual e o CA não terá incentivado a participação de entidades como a Autarquia ou a Associação de Pais.

Não parece que os recursos mobilizados do meio tenham muito significado.

Terem-se gerado dinâmicas coletivas de colaboração e participação, na implementação de novas práticas, funciona como referente seguinte.

Verifica-se a ocorrência de atividades no âmbito do apoio aos alunos e no desenvolvimento e implementação dos GDD, que implicam naturalmente uma dinâmica

diferente na Organização. Relativamente aos GDD, parece haver uma dinâmica coletiva que implica atividades colaborativas entre os docentes envolvidos.

Embora pareça existir uma dinâmica própria na Organização, não parece haver muita influência da contratualização. A exceção prende-se essencialmente com os GDD que, ao que parece, implica que, da parte dos docentes, passasse a existir um maior envolvimento e uma colaboração mútua mais acentuada. O Relatório refere-se de forma particular a este aspeto de maior implicação dos docentes que determinou: *Acréscimo considerável do tempo despendido pelos docentes no acompanhamento constante da transição de grupos por parte dos alunos* (Relatório de Progresso, 07/2011, p. 5).

Não se verificam referências à avaliação interna nem à monitorização pela CAL no âmbito do Relatório de Progresso.

Em síntese para a dimensão *Construção*, face aos registos verificados, cumprem-se os critérios de pertinência e eficácia para os referentes onde foi possível conferir.

Haverá debilidade no cumprimento do critério de pertinência face à inexistência de registo de colaboração da autarquia e da associação de pais e encarregados de educação.

Não se verificaram registos relativos à avaliação interna ou monitorização pela CAL, não se assumindo portanto, o cumprimento dos critérios de pertinência e eficácia para estes referentes.

Dimensão *Produtos*

Para análise desta dimensão utilizaram-se as categorias de análise relacionadas com a evolução ou aprofundamentos verificados na autonomia, resultados ao nível dos alunos, produção de efeitos na Organização, controlo das práticas e perspetivas para a autonomia.

Houve aprofundamento dos níveis e grau de autonomia atribuídos? É a questão que se coloca a seguir.

Face à análise efetuada, parecem confirmar-se novas ambições, como *a necessidade de incluir objectivos para o 1º Ciclo e educação Pré-escolar* (Relatório de Progresso, 07/2011, p. 3).

Ao que parece, e face ao Relatório, perspetivam-se novos objetivos no âmbito de um eventual aprofundamento, como por exemplo:

Alargar a componente letiva na educação pré-escolar;

Promover a iniciação ao trabalho em "Grupos de Desenvolvimento Diferenciado", no 1º Ciclo do Ensino Básico, mas ainda sem formalização dos grupos e alteração do espaço físico; Nas Escolas do 1º Ciclo onde existam condições (leccionam vários docentes e as turmas têm apenas um ano de escolaridade), promover a especialização dos docentes na leccionação de Matemática e Língua Portuguesa em várias turmas (Relatório de Progresso, 07/2011, p. 2)

Pelo exposto, acentua-se o apoio ao aprofundamento e renovação da autonomia.

Manifesta-se assim uma opinião favorável à continuação da autonomia contratualizada, reafirmando-se que é de continuar com o CA numa perspetiva de aprofundamento de competências. Não são referidos aprofundamento dos níveis iniciais de autonomia.

Verificaram-se melhorias nos resultados pretendidos para o sucesso dos alunos? Esta é a questão seguinte.

Ao que parece, e face ao Relatório, os resultados pretendidos para o aproveitamento foram alcançados, considerando a definição dos objetivos:

Aumentar o sucesso escolar com principal incidência nas disciplinas em que se registam os mais baixos índices de aproveitamento nomeadamente, Língua Portuguesa, Matemática e Inglês (Relatório de Progresso, 07/2011, p. 4). Embora esse aumento não tenha sido quantificado, este Relatório refere que foi cumprido num nível de execução considerado como Bom.

Face ao exposto, os níveis de sucesso educativo que estavam previstos foram alcançados, passando-se nalguns casos a obter taxas de sucesso na ordem dos 100%.

Questiona-se, na categoria de análise seguinte, se houve produção de efeitos na Organização.

Parece haver efetivamente uma nova dinâmica resultante da implementação dos GDD.

Esta modalidade de organização, que parece ter sido a grande mais-valia do CA, conforme já se verificou através de dados recolhidos por outras fontes, permitiu o cumprimento do objetivo de aumentar *o sucesso escolar* nas disciplinas com índices de aproveitamento mais baixos, *Língua Portuguesa, Matemática e Inglês* (Relatório de Progresso, 07/2011, p. 4).

Face à análise do Relatório de Progresso (07/2011), considera-se que o objetivo proposto, relativo à *diminuição de insucesso (...)* foi cumprido com eficácia (p. 5).

Constata-se que houve efeitos na Organização Escolar, seja ao nível da implementação de novas dinâmicas, associadas aos GDD, mas mais importante, com efeitos muito positivos nos resultados dos alunos.

No que respeita à adequação dos mecanismos de controlo das práticas, não se verificam registos que valorizem o acompanhamento e monitorização da contratualização, o que confirma a debilidade na forma como se tem desenvolvido este processo.

As perspetivas atuais e futuras da autonomia constituíram a categoria de análise seguinte.

Quanto às perspetivas da atual autonomia, bem como do seu futuro, parece que o núcleo adstrito à escola sede da Organização continua a procurar constituir-se como *um pólo dinamizador das restantes escolas do Agrupamento e assim potenciar a diminuição do défice cultural da comunidade escolar* (Relatório de Progresso, 07/2011, p. 4). Serve-se, para tal, dos recursos disponíveis, como por exemplo a Biblioteca Escolar.

Assume-se, por outro lado, a qualidade da experiência até agora obtida, ao considerar que

a experiência adquirida e trabalho já realizado permite-nos definir um conjunto de estratégias que se consideraram pertinentes implementar na concretização dos objectivos pretendidos (Relatório de Progresso, 07/2011, p. 2),

signal de que a contratualização funcionou como algo que produziu satisfação.

Relativamente ao futuro, e pese embora os constrangimentos apontados,

A Direcção do Agrupamento de Escolas (...) manifesta interesse na continuidade do processo de Autonomia para o desenvolvimento do seu Projecto Educativo, através da celebração de um novo Contrato de Autonomia que também depende dos objectivos e estratégias do Ministério da Educação (Idem, p. 2).

Vai-se mais longe ainda na defesa e valorização da autonomia, ou pelo menos das Organizações que a ela aderiram, ao referir-se que *devia ser estabelecida uma diferenciação positiva e exclusiva para as Unidades Orgânicas que manifestam interesse em ser autónomas como forma de premiar a sua disponibilidade* (Idem, p. 2).

Face à análise, considera-se haver vontade da parte do Agrupamento em dar continuidade à autonomia contratualizada.

Valoriza-se bastante a experiência até agora obtida, mas, ao que parece, deseja-se um pouco mais desta contratualização. Espera-se que seja reconhecido o facto de a Organização ter autonomia contratualizada, o que no fundo, a própria Organização acaba por valorizar bastante.

Em suma para a dimensão *Produtos*, pode afirmar-se que a autonomia contratualizada poderá ter futuro ainda que o critério de sustentabilidade apresente

debilidades. A análise não permitiu verificar o cumprimento do critério de eficiência, porque não há registo de aprofundamento dos níveis de autonomia, assim como também não foi possível verificar o cumprimento do critério de eficácia nos mecanismos de controlo das práticas enquanto, relativamente aos restantes referentes, se cumprem os critérios de eficácia, relevância e sustentabilidade.

5.5.4. Análise dos pareceres da Comissão de Acompanhamento Local (CAL)

Pela análise efetuada aos dois Relatórios Produzidos pela CAL⁴⁶ que nos foram facultados, consideramos poder retirar as seguintes ilações nas categorias inseridas nas dimensões de *Construção e Produtos*.

O funcionamento dos mecanismos de monitorização e acompanhamento corresponde à primeira categoria de análise destes relatórios.

No que diz respeito a monitorização pela CAL, pode referir-se que existiram recomendações, contudo, as mesmas não são dirigidas de forma específica ao Agrupamento ou à tutela, uma vez que se aponta uma reorientação, como por exemplo, a recomendação de alargamento dos GDD, o que dependerá de uma eventual revisão do próprio CA.

São efetuadas ainda outras recomendações, como a clarificação de competências no *completamento de horários, atribuindo responsabilidades claras aos Conselhos Executivos* (Relatório da CAL, 26/01/2009, p. 2).

Quanto a procedimentos de eficácia, parece terem sido registados pela CAL, nomeadamente o sucesso dos alunos no sexto ano, *considerando-se que foi absolutamente determinante o alargamento para este ano de escolaridade da estratégia de lecionação das aulas em "Grupos de Desenvolvimento Diferenciado"* nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática e Inglês (Relatório CAL, 15/07/2010, p. 1)

Pode concluir-se, face ao exposto, que existiram algumas recomendações, embora não muito dirigidas, uma vez que apontam para ambos os intervenientes na contratualização, como por exemplo, a proposta de alargamento dos GDD.

Registam-se também observações relativas a procedimentos de eficácia, nomeadamente no que diz respeito aos resultados obtidos com os GDD.

⁴⁶ Foram-nos disponibilizados dois relatórios sob a forma de ata que constam de reuniões efetuadas respetivamente, em 26 de janeiro de 2009 e 15 de julho de 2010.

Não se registam incentivos ao aprofundamento bem como referências a procedimentos de eficiência.

Houve aprofundamento dos níveis e grau de autonomia atribuídos? É a questão que se coloca para a categoria seguinte.

Face à análise efetuada, parece-nos, que a autonomia que foi concedida se tem revelado adequada, como por exemplo as alterações do calendário escolar, *nomeadamente nos Jardins de Infância, que tiveram um impacto muito positivo na integração das crianças* (Relatório CAL, 26/01/2009, p. 1)

Nas perspetivas futuras, a CAL concorda na intenção de *ampliar a estratégia dos GDD no primeiro ciclo do ensino básico* (Relatório CAL, 26/01/2009, p. 1). Portanto, há concordância com o aprofundamento e existem novas ambições. No entanto, não se verificou até agora aprofundamento dos níveis de autonomia.

Se houve produção de efeitos reais no Agrupamento de Escolas, face à contratualização, é a categoria seguinte.

Parece, face à análise, que a CAL entende ter havido produção de efeitos na Organização, uma vez que se pretende multiplicar o funcionamento dos GDD. Valoriza-se igualmente a existência de professores tutores assim como o *trabalho voluntário realizado pelos professores aposentados do Agrupamento* (Relatório CAL, 26/01/2009, p. 2).

Parece haver uma nova dinâmica resultante da implementação dos GDD, uma vez que parece ser esta modalidade de organização da lecionação a causa principal para o aumento da qualidade das aprendizagens e do correspondente sucesso dos alunos, *que certamente teve repercussões no sucesso absoluto (100%) no sexto ano de escolaridade* (Relatório CAL, 26/01/2009, p. 1).

Os resultados relacionados com o sucesso dos alunos são bastante positivos, pelo menos nos anos em que se aplicaram os GDD.

Não se encontram referências associadas ao abandono escolar que parece não constituir preocupação relevante.

No que respeita a mecanismos de controlo das práticas, não se verificaram referências dignas de registo e que valorizem o acompanhamento e monitorização da implementação do CA pela CAL.

Este aspeto confirma, em certa medida, a debilidade na forma como se desenvolve o processo de controlo e monitorização do CA.

A autonomia presente corresponde às aspirações e futuramente deseja-se o seu aprofundamento? É a pergunta orientadora seguinte.

Quanto a perspectivas atuais e futuras do CA parece que, no entendimento da CAL, as perspectivas atuais são positivas, dado que se considera como *muito satisfatório o grau de concretização do mesmo* (Relatório CAL, 15/07/2010, p.2).

Mais uma vez se valoriza a contribuição *inequívoca que constituiu a leccionação das aulas às disciplinas com maior insucesso de acordo com a organização em "Grupos de Desenvolvimento Diferenciado"* (Relatório CAL, 26/01/2009, p. 1), para a melhoria dos resultados dos alunos.

Quanto a perspectivas futuras, no âmbito de um aprofundamento da autonomia, e embora não sendo um dado adquirido, espera-se esse aprofundamento, pelo que se aponta a necessidade de incluir de futuro *objectivos para o 1º Ciclo e educação Pré-escolar* (Relatório CAL, 26/01/2009, p. 3).

Face à análise, considera-se haver vontade da parte do Agrupamento em dar continuidade à autonomia contratualizada. Valoriza-se bastante a experiência até agora obtida mas, ao que parece, deseja-se um pouco mais desta contratualização.

Não houve registo de eficiência nem se verificaram aprofundamentos dos níveis de autonomia, embora tivesse havido manifestação de vontades nesse sentido, por parte do Agrupamento, pelo que, aqui, a autonomia contratualizada poderá ter futuro ainda que a concretização do critério de sustentabilidade surja com debilidades.

5.5.5. Conjugação da análise das entrevistas com a análise documental

Dimensão de Entrada

Pode afirmar-se que, na dimensão de *Entrada*, a avaliação interna, se existiu na Organização precisa de melhorias substanciais. A intervenção da autarquia e dos próprios pais também precisa de ser reforçada, uma vez que se terá limitado a uma participação formal nas reuniões de órgãos como o Conselho Geral. Também não se verificou intervenção dos não docentes.

Parece ter havido algum levantamento de necessidades, decorrente da avaliação externa realizada antes de efetivação do CA. Após a contratualização constata-se ter havido a disponibilização de novas competências e outros recursos financeiros resultantes da possibilidade de gestão do equivalente financeiro.

O comprometimento do CA com o PE e RI parece ténue, enquanto as metas estabelecidas parecem ser claras. A implementação de novas atividades e novas práticas, parece concretizar-se, embora apenas para parte dos alunos do Agrupamento de Escolas, nomeadamente do 2.º Ciclo.

Assim cumprem-se, embora com debilidades, os critérios de coerência para os referentes estabelecidos, não se cumpre face à análise, o critério de participação no referente relativo à intervenção de parceiros.

Dimensão Construção

Para a dimensão *Construção* cumpre-se a maioria dos critérios estabelecidos e constata-se o desenvolvimento, ainda que não muito alargado, de novas práticas no âmbito mais organizacional e da planificação. No âmbito mais funcional, implementaram-se novas práticas, em contexto de sala de aula ou em contexto de apoio aos alunos e às próprias famílias. Destaca-se o funcionamento dos GDD que, no âmbito do desenvolvimento do PE, terão gerado dinâmicas coletivas, resultante de um comportamento corroborado pelas entrevistas e pelos registos.

A participação dos parceiros educativos na implementação das políticas educativas da organização está aquém do desejável, assim como a mobilização de novos recursos para o Agrupamento vindos do meio envolvente, pelo que neste referente não se cumpre o critério de pertinência. Os pais participam pouco, assim como a própria autarquia, embora se registem algumas parecerias.

O processo de avaliação interna parece desenvolver-se de forma incipiente e sem capacidade para emitir recomendações. Verifica-se, incumprimento dos critérios de pertinência e eficácia nestes mecanismos de acompanhamento.

Não se percebeu a existência de recomendações nem incentivos ao aprofundamento, resultantes da avaliação pela CAL, embora tenham sido produzidas algumas recomendações e incentivos pelo que não se terá cumprido o critério de eficácia.

Dimensão Produtos

Finalmente, e resumindo, para a dimensão *Produtos*, manifestaram-se vontades em aprofundar os níveis iniciais de autonomia, embora haja algumas divergências no caminho a seguir. Cumpre-se a maioria dos critérios para os referentes estabelecidos na

dimensão *Produtos*, pelo que o aprofundamento de alguns níveis de autonomia poderia ter acontecido, o que levaria ao cumprimento do critério de eficiência.

Ao nível dos resultados dos alunos houve melhorias significativas como consequência da introdução dos GDD, a grande mais-valia do CA, que terá permitido o desenvolvimento de uma nova dinâmica de funcionamento no Agrupamento.

Esta nova dinâmica parece ter produzido efeitos reais na organização escolar, nomeadamente na melhoria da qualidade das aprendizagens de Escolas.

A avaliação interna expressa-se de forma genérica, necessitando de maior desenvolvimento e aprofundamento, enquanto a CAL, ao que parece, desenvolve um acompanhamento algo ténue do processo, pelo que não se cumpre o critério de eficácia neste domínio. Neste contexto, associa-se o pouco acompanhamento da tutela (DRE). Os mecanismos de acompanhamento não parecem funcionais.

Existe uma forte identidade dos atores com a Organização Educativa e desta com o meio onde está inserida, o que terá influenciado positivamente o ambiente da Organização, havendo referências positivas e sugestões que apontam para a renovação do CA, com aprofundamento de competências. Há dúvidas sobre o caminho a seguir na renovação da autonomia.

Parece que a autonomia contratualizada tem futuro e sustentabilidade neste Agrupamento de escolas contudo, parece haver necessidade de um maior acompanhamento da tutela, conforme se verifica nos resultados obtidos através das diferentes fontes.

5.6. Dos resultados – relativos ao contrato de autonomia desenvolvido na Escola Secundária

5.6.1. Análise do contrato de autonomia

Face ao articulado no CA e de acordo com a análise efetuada a este documento à luz do referencial teórico construído referem-se os resultados obtidos.

No que diz respeito à forma como se desenvolveu o processo que conduziu à contratualização pode afirmar-se que a Escola foi sujeita a um processo de avaliação externa, através do qual se identificaram os pontos fortes e os pontos fracos desta organização educativa. Foi elaborado relatório circunstanciado do qual se transcreveram para o CA os principais pontos fortes e fracos.

Decorreu avaliação interna antes do início do processo de adesão, sendo também através desta que a escola aferiu os indicadores de referência que serviram de base à definição de metas para a contratualização. O desenvolvimento deste processo é ainda destacado na avaliação externa, constando como um dos pontos fortes, anotados no CA: *A auto-avaliação é muito participada e os seus resultados são instrumento para a melhoria da Escola.*⁴⁷

O levantamento de necessidades terá decorrido da avaliação interna efetuada, ao que parece, de forma sistemática.

Quanto à participação de não docentes na adesão à contratualização, a mesma não se perspetiva no CA. Relativamente à participação de outras entidades, como Autarquia ou a Associação de Pais, esta parece ter sido meramente formal, através da participação nos órgãos próprios em que estão representados.

No que diz respeito à disponibilização de meios e recursos pela contratualização, constata-se que são diversas as novas competências preconizadas no CA. Dessas novas competências destacamos algumas:

- . *Desdobrar turmas em função das estratégias definidas nas equipas pedagógicas, no limite do orçamento atribuído.*
- . *Gerir o calendário escolar, fixando-o no início do ano, assegurando a totalidade de horas de leccionação a que o aluno tem direito e decidindo a interrupção das actividades lectivas, garantindo o cumprimento integral do número mínimo de dias de aulas e salvaguardando a guarda dos alunos durante todo o ano lectivo.*
- . *Instituir a figura do tutor que será responsável pelo acompanhamento de todo o percurso escolar de um grupo restrito de alunos.*
- . *Reorganizar as áreas curriculares não disciplinares do terceiro ciclo e TIC no limite do orçamento atribuído à escola.*
- . *Gerir de forma flexível a carga horária e o tempo lectivo dos alunos dentro dos limites totais definidos no currículo.*

Constatamos também que o CA prevê no seu Artigo 3.º (*Competências reconhecidas à escola*) a disponibilização de recursos humanos, através da possibilidade que é dada de: *Contratar um Psicólogo para os serviços básicos e apoio à comunidade educativa*. Esta competência é reforçada também no Artigo 5.º do CA (*Compromissos do Ministério da Educação*), onde se assume o compromisso de *Dotar a escola de um psicólogo*.

Na área dos recursos financeiros o CA prevê também como compromisso do ME *Reforçar o crédito horário da escola até ao limite de 44 horas*, o que permite algum reforço financeiro, uma vez que lhe é reconhecida a competência de *Converter crédito*

⁴⁷ O texto em itálico referido neste ponto, *Análise ao contrato de autonomia*, comporta citações do articulado no CA da Escola Secundária.

horário em equivalente financeiro para a concretização de projectos específicos com vista à consecução dos objectivos operacionais definidos.

Face ao exposto, constata-se que houve disponibilização de novos meios financeiros e novas competências na gestão curricular.

A apresentação, no preâmbulo do CA, dos pontos forte e de algumas debilidades por si só talvez não fosse suficiente para assegurar que há uma relação próxima entre estes aspetos considerados na avaliação externa e o CA, contudo, constata-se que os *Objectivos gerais* (Artigo 1.º) do CA apontam efetivamente para a resolução de algumas das suas debilidades. Se a *participação dos alunos e dos pais, individualmente, na vida da Escola e o seu desenvolvimento cívico* é encarada como uma debilidade desta Organização, um dos objetivos do CA passa por *Desenvolver a relação com as famílias e a comunidade em que a escola se insere*. Por outro lado, os *Objectivos operacionais* (Artigo 2.º) apontam claramente para a melhoria dos resultados escolares, um dos pontos fortes da escola: *Os bons resultados académicos e os baixos níveis de abandono, aliados a uma grande confiança por parte de pais e alunos nas classificações internas*.

O CA terá sido assumido pelo PE, uma vez que, no âmbito dos *Compromissos da escola* (Artigo 4.º) e com vista a *cumprir os objectivos gerais e operacionais constantes do presente contrato, a Escola compromete-se e fica obrigada a: Servir os princípios orientadores do Projecto Educativo de Escola*. A reforçar esta perspetiva, há objetivos operacionais que se direcionam no sentido de compromisso com o PE, como por exemplo: *Reestruturar e aumentar a funcionalidade e eficácia dos espaços escolares, de acordo com as áreas de intervenção prioritárias do Projecto Educativo da Escola*.

Assim, face à análise, parece-nos que efetivamente haverá uma relação muito próxima do CA com os pontos fortes e fracos e que este se compromete com o PE, o mesmo não se verificando relativamente ao RI.

A autonomia atribuída à escola parece obedecer a necessidades que foram identificadas, seja através do *processo de avaliação interna* que permitiu à escola a definição de um conjunto de indicadores de referência, através da avaliação externa na qual se identificaram algumas debilidades, como por exemplo:

A pouca valorização que na prática é feita dos saberes e da aprendizagem, que se reflecte, por exemplo, na ausência de um quadro de mérito e excelência ou na pouca participação dos alunos nos clubes que a Escola oferece. Faltam também equipamentos adequados nos laboratórios e computadores mais modernos para uso dos alunos, que incentivem a uma experimentação e o gosto pelas ciências e pela tecnologia.

Constata-se também que o CA cria novas condições de resposta, como sejam a possibilidade de:

- . Converter crédito horário em equivalente financeiro para a concretização de projectos específicos com vista à consecução dos objectivos operacionais definidos.
- . Contratar um Psicólogo para os serviços básicos e apoio à comunidade educativa.

O CA permite ainda à Escola *Desdobrar turmas em função das estratégias definidas nas equipas pedagógicas, no limite do orçamento atribuído.*

Parece também não haver dúvidas de que os objetivos operacionais, pelo menos em parte, resultam de necessidades identificadas (Artigo 2.º):

- . Reestruturar e aumentar a funcionalidade e eficácia dos espaços escolares, de acordo com as áreas de intervenção prioritárias do Projecto Educativo da Escola.
- . Aplicar quinze por cento do orçamento da escola no reforço de material com vista ao desenvolvimento e à valorização dos saberes e aprendizagens.
- . Modernizar e actualizar o sistema informático, (...).

Preocupações como as referidas atrás são, sem qualquer dúvida, uma procura de resposta a algumas das debilidades identificadas, como por exemplo:

Faltam também equipamentos adequados nos laboratórios e computadores mais modernos para uso dos alunos, que incentivem a uma experimentação e o gosto pelas ciências e pela tecnologia.

Também nos parece que os pontos fortes alicerçam as metas propostas, uma vez que se os *bons resultados académicos e os baixos níveis de abandono, aliados a uma grande confiança por parte de pais e alunos nas classificações internas*, são pontos fortes, as metas, entre outras, passam por:

- . Reduzir em cinquenta por cento o absentismo dos alunos;
 - . Aumentar em trinta por cento os alunos que transitam de ano a todas as disciplinas, no ensino secundário.
- As metas referidas, além de outras constantes do CA, funcionam claramente como compromissos para a escola.

Parece então que a autonomia se adequa às necessidades que foram identificadas.

No que diz respeito às metas estabelecidas pela contratualização, pode afirmar-se que, nomeadamente as que dizem respeito ao sucesso escolar, são perfeitamente claras e facilmente mensuráveis, como as seguintes:

- . Atingir uma taxa de transição global de noventa e cinco por cento;
- . Aumentar em trinta por cento os alunos que transitam de ano a todas as disciplinas;
- . Aproximar de zero por cento as taxas de abandono e de reprovação por faltas;
- . Alcançar uma taxa de sucesso, décimo segundo ano, de noventa por cento.

Também o compromisso de *Aplicar quinze por cento do orçamento da escola, no reforço de material com vista ao desenvolvimento e à valorização dos saberes e*

aprendizagens, bem como *Modernizar e actualizar o sistema informático* são exemplos de uma procura de resolução de pontos fracos identificados.

Existem indicadores de referência associados ao sucesso educativo e ao abandono escolar, que surgem *após processo de auto-avaliação* e que são apresentados no Preâmbulo do CA.

Assim, face à análise, parece-nos que este CA aponta metas claras.

O surgimento de novas práticas propostas pelo CA reflete-se num conjunto de novas atividades em diversas áreas, como por exemplo:

- . *Diferenciar a oferta do serviço de bufete e refeitório no respeito pela ASE bem como pelas regras de uma Educação para a Saúde;*
- . *Instituir a figura do tutor que será responsável pelo acompanhamento de todo o percurso escolar de um grupo restrito de alunos.*

Embora sem termos a perceção da sua institucionalização através do CA, a possibilidade de solicitar a autorização do ME para a aquisição de bens, equipamentos e serviços com pagamentos faseados, pode representar uma nova solução para resolução de problemas associados às instalações e equipamentos referenciados no CA.

Não se perspetiva no CA agora analisado o estabelecimento de parcerias.

Em síntese é de referir que se cumprem na generalidade os critérios associados aos referentes na dimensão de *Entrada*, atendendo a que:

- . Houve diagnóstico acerca das necessidades de autonomia, seja a nível interno externo.
- . Através do CA é possível dispor de novos meios e recursos assim como novas competências para atingir metas que parecem perfeitamente claras.
- . O grau de autonomia atribuído está de acordo com os pontos fortes e fracos.
- . A figura do tutor insere-se na possibilidade de surgimento de novas práticas.

Não se cumpre o critério de participação porque não parece ter existido intervenção da autarquia, pais e encarregados de educação ou outros parceiros.

5.6.2. Análise das entrevistas

Dimensão de Entrada

Como ponto de partida, pareceu-nos importante perceber de que forma o processo que conduziu à assinatura do CA foi participado pelos diferentes atores, nomeadamente no que respeita ao levantamento e avaliação das necessidades e das próprias condições para aderir ao CA.

Face à análise efetuada, houve levantamento de necessidades, uma vez que

todas as estruturas do Conselho Pedagógico (CP) foram convidadas por escrito a remeter tudo aquilo que entendiam que seria mais eficaz para melhor reorganizar a estrutura. Neste Órgão houve muita discussão (Diretora, 25/01/2011).

A participação da Autarquia terá sido mais de carácter formal, *uma vez que sempre marcou presença na Assembleia de Escola*, como nos referiu um dos Coordenadores de Departamento (26/01/2011). Da entrevista à representante da Autarquia, apenas é recordada a participação na Avaliação Externa que se realizou.

A participação dos pais ter-se-á também ficado pela presença nas reuniões dos órgãos que aprovaram a adesão ao CA, embora se tenha referido que *houve sempre uma relação muito estreita* com a Associação que os representa (Coordenador de Departamento, 26/01/2011). Também é referido, pelo Representante dos pais, terem dado sugestões, embora seja difícil saber quais e de que forma, a não ser eventuais sugestões deixadas nas reuniões de carácter formal.

A propósito da intervenção da Autarquia e dos Pais é-nos confirmada a sua participação no processo, *se bem que não de forma tão activa conforme seria desejável* (Diretora, 25/01/2011).

Nesta fase inicial do processo, não vislumbramos através das entrevistas, qualquer intervenção dos não docentes, alunos ou funcionários.

No que diz respeito à disponibilização de meios e recursos pela contratualização, parece que se concretizaram alguns. Os entrevistados referem-nos algumas novas competências como a de uma maior flexibilidade na organização de horários das diferentes disciplinas ou áreas disciplinares, como é o caso da possibilidade de poder *desdobrar o bloco de 90, que pode, assim, ser desmembrado* (Diretora, 25/01/2011).

No âmbito dos recursos humanos, foi também facultada a contratação de mais pessoal docente para desenvolver as tutorias. Esta nova atividade, que se considera como uma grande conquista, implica que cada turma dos anos iniciais de Ciclo (7.º e 10.º) possua um segundo diretor de turma, não preocupado com questões burocráticas, mas apenas com a integração e a adaptação dos alunos à nova realidade.

Foi também facultada a contratação de um Psicólogo a que a Diretora se refere da seguinte forma: *foi uma mais-valia que acho primeira* (25/01/2011).

Foi dada a possibilidade à Escola de poder usufruir do *equivalente financeiro*, o que representa, na prática, um reforço financeiro extra ao Orçamento, uma vez que a

Escola poderá utilizar estas verbas em diferentes projetos e ou atividades direcionadas para o apoio aos alunos.

Face à análise, houve disponibilização de novos meios financeiros. Houve também a disponibilização de novos recursos humanos, bastante valorizados por alguns dos entrevistados. As novas competências nomeadamente na área da gestão curricular, são diversas.

A questão que se levanta a seguir é a de saber se o CA terá sido assumido no PE e RI.

O CA terá sido assumido no PE. Pelo menos em certa medida, terá havido essa articulação, uma vez que, como refere a Diretora (25/01/2011), *o PE é igual ao CA, e o PE foi elaborado com base nessas metas (...), sempre decalcamos o CA ao nosso PE, nunca fizemos um CA e depois um PE, nunca*. Refere-se também o facto de haver comprometimento com metas o que *obriga a que os planos de actividades estejam dirigidos para o PE* (Presidente do Conselho Geral, 26/01/2011).

Outro dos entrevistados manifesta opinião idêntica, de ligação ao PE, mas justificada pelo CA, uma vez que obrigou a que determinados objetivos, tais como o número de *faltas, médias a nível dos alunos, plano de actividades a nível da Escola* fossem definidos como objetivos mensuráveis; o CA *obrigou a aperfeiçoar, a ter alguém que está a mensurar* (Representante Pais, 26/01/2011).

Refere-se também que o RI teve de ser adaptado, dado que é *espelhado no PE*, referindo-se alterações, *como por exemplo, reorganizar o horário escolar para sair alguns dias mais cedo (...)* (Diretora, 25/01/2011). Igualmente se refere que o CA facultou a contratação de uma Psicóloga que, *para o PE da escola, era essencial* (Coordenador Departamento, 26/01/2011), pelo que o RI terá sido alterado para permitir o concurso.

Face à análise, parece que o CA se compromete como o PE e o RI.

Ao procurarmos aquilatar da adequação da autonomia às necessidades identificadas, refira-se que, além das primeiras, também outras necessidades se vão identificando, como por exemplo a *difficuldade em atingir as metas nalgumas áreas* (Diretora, 25/01/2011).

Parece que foi atribuída autonomia em consonância, verificando-se haver novas condições de resposta para o combate ao insucesso dos alunos, como a criação de gabinetes e salas de estudo ou a promoção da articulação curricular entre docentes,

através da criação, no horário docente, de *um momento concreto e objectivo de partilha de metodologias e partilha de materiais* (Diretora, 25/01/2011).

A possibilidade de *gestão* do currículo ou a *maior liberdade para a escola* contratar professores tem permitido também novas condições de resposta, como por exemplo, *fazer uma maior diferenciação pedagógica* (Coordenador Departamento, 26/01/2011), no sentido de atingir as metas propostas. Ainda no âmbito da criação de *novas condições, é-nos também referida a implementação das tutorias* (Coordenadora projetos, 28/01/2011).

As metas contratualizadas basearam-se no diagnóstico efetuado, na base de alguma autonomia que já possuíam ou que desenvolviam, propondo-se metas passíveis de alcançar. As margens de autonomia que, ao que parece, já se desenvolviam, serão, talvez, um dos pontos fortes em que se alicerçam as metas a atingir. Estas metas transformam-se nos *Objectivos operacionais* previstos no Artigo 2.º do CA e que, no dizer da Diretora (25/01/2011), também já era usual serem *estabelecidas em PE anteriores*.

Estes objetivos, além de outras metas constantes do CA, funcionam claramente como compromissos para a escola.

Verifica-se, assim, que há o assumir de compromissos face ao CA, que os pontos fortes alicerçam as metas. Foram criadas novas condições de resposta a problemas e situações identificadas, seja através de uma gestão diferenciada dos recursos físicos ou humanos, como é o caso dos novos espaços de trabalho ou o tempo comum de partilha nos horários dos docentes. A criação de tutorias ou a gestão diferenciada do equivalente financeiro são outras respostas que encontramos. Parece também ser claro que os objetivos operacionais resultam de identificação prévia, efetuada pela escola.

Parece também ser claro, pela análise das entrevistas, haver indicadores de referência, uma vez que, como nos é dito, já antes do CA se estabeleciam metas: *Já tínhamos metas estabelecidas que não estavam muito distantes destas*. Para a consecução destas metas, o CA *permitiu fazer determinadas mudanças para melhorar os resultados, isso sim* (Coordenador de Departamento, 26/01/2011).

Face à análise, as metas estabelecidas (para o sucesso escolar) parecem ser bastante claras e assentam em indicadores de referência que a própria escola determinou através do processo de avaliação interna.

O surgimento de novas práticas trazidas pelo CA reflete-se numa nova atividade, associada, por exemplo, à da possibilidade da escola ter oferta educativa própria. Surge

também muito valorizada pelos entrevistados a questão das tutorias, como nova atividade que se implementou e que tende a ser uma solução que se institucionaliza, uma vez que facilita bastante a integração e o acompanhamento dos alunos nos anos de início de Ciclo (sétimo e décimo ano de escolaridade).

Outra das novas atividades que se veio a institucionalizar respeita a definição de um espaço de partilha em horário concreto dos professores:

Criamos a articulação curricular, por isso todos os professores têm no seu horário um momento concreto e objectivo de partilha de metodologias e partilha de materiais (Diretora, 25/01/2011).

Pelas entrevistas depreende-se que não são muitas as referências à existência de parcerias na gestão de recursos humanos ou materiais, contudo, surgiram atividades *com a Polícia, com a Cruz Vermelha, com pessoas do exterior que vieram falar para pais, à noite, à sexta-feira, outros na própria escola, para os alunos na escola durante o dia* (Representante dos Pais, 26/01/2011). Estas atividades poderão indiciar a possibilidade do estabelecimento de parcerias com organizações exteriores à escola.

Em função do referido anteriormente, e face à análise das opiniões manifestadas e a efetuada, podemos afirmar em síntese que, na dimensão de *Entrada*, se cumprem os critérios para a generalidade dos referentes, uma vez que:

- . Se realizou levantamento de necessidades de autonomia, através da avaliação interna e externa.

- . A intervenção da autarquia e dos próprios pais através dos seus representantes ter-se-á limitado a uma participação formal nas reuniões dos órgãos em que estão representados, assim como não se verificou intervenção dos não docentes pelo que haverá debilidade no cumprimento do critério de participação.

- . O CA terá permitido a disponibilização de mais meios e recursos, quer humanos quer financeiros.

- . O CA parece estar em interligação com o PE e RI e a ser assumido por estes.

- . Criaram-se condições para o surgimento de novas respostas a problemas identificados, como sejam as tutorias, a contratação de uma Psicóloga ou o espaço de partilha nos horários dos docentes.

- . Parece verificar-se também que os pontos fortes alicerçam as metas a atingir que parecem ser claras, apontando para a resolução de pontos fracos.

- . Parecem surgir novas atividades e novas soluções, como as tutorias.

Dimensão *Construção*

Nesta dimensão de análise, procuramos ter a perceção acerca da forma como o CA influenciou o funcionamento da Escola, tendo em conta as diferentes categorias de análise e sem perdermos de vista o conjunto dos referentes e indicadores que nos permitiram analisar cada uma das entrevistas.

No primeiro referente, usado para tentar perceber se o PE se desenvolve de acordo com a autonomia, procurou-se saber se foram implementadas ou desenvolvidas novas práticas (âmbito dos procedimentos organizacionais a nível mais macro) e ao mesmo tempo saber se essas estavam a funcionar (âmbito do funcionamento direto).

A implementação e desenvolvimento de novas atividades passou também pelo surgimento de *uma sistematização dos procedimentos, uma preocupação de monitorizar melhor os processos* (Coordenador de Departamento, 26/01/2011).

Parece, pela análise efetuada, que também se terão desenvolvido novos processos para concretizar *uma maior diferenciação pedagógica* (Idem).

Ainda no âmbito mais organizativo, implementou-se a *tal flexibilidade de começar as aulas* (Presidente do Conselho Geral, 26/01/2011), garantindo-se, desta forma, maleabilidade na definição do calendário de funcionamento das atividades letivas para a totalidade do ano letivo.

Parece, também, que se desenvolvem e funcionam novas práticas ao nível da gestão de currículos. O Estudo Acompanhado *é leccionado por dois docentes (...), cada professor está com 45 minutos mas gere em par pedagógico (...), podendo gerir a carga horária dos alunos ou gerir os professores relativamente à turma. No final do Ciclo de Estudos, os alunos têm exactamente a mesma carga horária* (Diretora, 25/01/2011).

Desenvolveu-se ainda uma gestão diferente da carga horária curricular de algumas disciplinas, por exemplo na disciplina de Francês no 9.º ano que, em vez de 90 minutos, funciona em duas de 45 minutos.

No Estudo Acompanhado, *de facto, dividimos meio bloco para Matemática e para Português, aí tivemos de facto autonomia, finalmente, para fazer uma gestão a que nos propúnhamos* (Representante da CAL, 25/01/2011)

As *tutorias* foram uma das novas práticas desenvolvidas ao nível do apoio aos alunos que entram de novo para a escola, assim como a implementação das *salas de estudo* (Coordenador de Departamento, 26/01/2011). Ainda no âmbito do apoio aos

alunos através das tutorias, *existem dois tutores por turma e cada tutor tem à sua conta um grupo de alunos; é um acompanhamento mais personalizado dos alunos nesta fase de iniciação de Ciclo* (Representante da CAL, 25/01/2011).

Também no âmbito do funcionamento de novas práticas, passou-se a incluir nos horários de todos os professores

um momento concreto de partilha de metodologias e partilha de materiais, bem como a leccionação do Estudo Acompanhado em par pedagógico sem aumento da carga horária do professor (Diretora, 25/01/2011).

Concretizou-se um apoio mais efetivo aos alunos, através da contratação da Psicóloga que faz um acompanhamento mais próximo, seja na orientação vocacional seja noutras vertentes como a da indisciplina.

Constata-se que ao nível organizacional e mais macro se procurou avançar com a implementação de novas práticas seja ao nível da gestão do tempo curricular seja ao nível de procedimentos. Ainda neste nível, a capacidade de decidir em função dos interesses da região e da escola tornou-se também possível (calendário letivo).

Ao nível mais prático e de funcionamento, verifica-se um conjunto de novas práticas que diríamos bastante alargado e que vão desde alterações na leccionação par pedagógico ou não, passando pela existência de apoios diferenciados aos alunos com tutorias e Psicólogo disponíveis, até à existência de espaço comum nos horários dos docentes para discutir questões de articulação curricular.

Se houve intervenção adequada dos parceiros educativos na implementação das políticas educativas da Escola é outra questão que se coloca.

Pela análise, parece ainda haver alguns passos a dar, sendo também esta a opinião da Diretora (25/01/2011): *Aí é que já é mais difícil!*

A Autarquia tem-se limitado a participar no Conselho Geral (CG), onde *tem estado como participante activo*, referindo-se que *não há uma ligação muito directa* (Diretora, 25/01/2011).

Verifica-se também a referência da Diretora (25/01/2011) à concretização de *novas parcerias e novos protocolos* (sem exemplificar), uma vez que a Escola *necessita de responder aos objectivos do PE e de responder ao CA*.

Parece-nos que os Pais, sem terem uma postura de intervenção muito ativa, promovem algumas atividades, como por exemplo palestras:

Com a sexualidade, com a Polícia, com a Cruz Vermelha, com pessoas do exterior que vieram falar para pais, à noite, à sexta-feira, outros na própria escola, para os alunos na escola durante o dia (Representante dos Pais, 26/01/2011).

Aceita-se que o CA terá dinamizado a participação e intervenção da Associação de Pais, uma vez que

é uma entidade muito atenta na concretização de resultados (...), tem sido uma mais-valia e um parceiro na busca de outras estratégias e outras mais-valias que a Direcção Regional possa atribuir (Diretora, 25/01/2011).

Contudo, relativamente aos pais em geral, também há quem refira que se verificam melhorias na sua participação em reuniões trimestrais, onde se refere que *há uma participação boa*, mas, fora isso, *outra participação é de facto complicada* (Presidente do Conselho Geral, 26/01/2011), se bem que haja pais *que participam, como o que está na CAL, que participa e está sempre presente, nunca falta e tem opinião vencedora sobre os assuntos* (Representante da CAL, 25/01/2011).

Referem-nos ainda que tem havido *bastante colaboração com entidades exteriores*, citando-se alguns exemplos de colaboração *com as ópticas e com os centros médicos* (Presidente do Conselho Geral, 26/01/2011), em atividades relacionadas com a saúde. Poderá, eventualmente, inferir-se daqui a mobilização de alguns recursos, ainda que parcos, do meio envolvente, mas que parecem não ter tido muito significado para o funcionamento da Organização.

Face à análise pode afirmar-se que a participação da Autarquia é a formalmente exigida e que os pais se vão representando por alguns membros da Associação. Quanto a novos recursos provenientes do meio, não terão significado.

Quanto a terem-se gerado dinâmicas coletivas de colaboração e participação na implementação de novas atividades, verifica-se ocorrer um conjunto de novas atividades promovidas pelos órgãos de direção e gestão ou pelos órgãos de gestão intermédia, como os departamentos curriculares.

São diversas as novas atividades que são promovidas, seja no âmbito de alguns casos de gestão curricular diferenciada ou do Estudo Acompanhado lecionado em par pedagógico ou ainda, mesmo que pontualmente, a leção de algumas disciplinas, como por exemplo Francês, ser concretizada com distribuição diferenciada da carga horária. No âmbito do apoio aos alunos, também surgiram as tutorias e a disponibilidade de uma psicóloga para apoio nas diferentes vertentes.

Refere-se ainda que

os funcionários também respondem aos objectivos e metas traçadas, como por exemplo diminuir as ocorrências disciplinares, onde eles sabem que são responsáveis pelo que acontece nos corredores da escola e durante os intervalos (Diretora, 25/01/2011).

Em termos de dinâmica coletiva, a participação do pessoal docente é *entusiástica*, refere a Diretora que, à parte o exagero da exclamação, diz que os docentes respondem com responsabilidade. Nesta dinâmica, não há aqui nenhum docente que faça contracorrente com o CA, referindo também que este

implementou uma dinâmica grande na escola (...) co-responsabilizou as pessoas, os docentes e os não docentes (...) pelo levar a cabo de um projecto que não é só da Direcção mas eles também estão implicados (idem).

Nesta forma de organização coletiva, parece haver uma nova dinâmica, uma vez que neste contexto de autonomia contratualizada, *houve necessidade de uma maior auto-regulação e de monitorização (...). Com certeza que nós ao avaliarmos melhor avançamos e melhoramos*, como refere um dos Coordenadores de Departamento (26/01/2011). No contexto organizacional da escola, o CA *veio ajudar a alterar a dinâmica do PE*, passando a *haver menos actividades mas se calhar mais frutíferas* (Coordenadora de Projetos, 28/01/2011). Ou então, analisando numa perspetiva mais monitorizadora, assume-se a existência de uma dinâmica anterior, uma vez que a escola já tinha uma *dinâmica interna própria*, ou seja, *a escola já estava preparada*, mas com o CA *obrigou a aperfeiçoar, a ter alguém que está a mensurar* (Representante dos Pais, 26/01/2011), criando portanto uma dinâmica que, pelo menos, é diferente.

Nos procedimentos que envolvem atividades, poderá afirmar-se que o CA terá trazido provavelmente *alguma influência; talvez tenha melhorado alguns procedimentos e acelerado outros*, em termos de desenvolvimento de uma nova dinâmica da organização. Refere-se, no entanto, que certamente o CA *não foi decisivo (...), aí é mais uma dinâmica própria da Direcção que procura melhorias, ouvindo até sugestões de outras pessoas ou, por eles próprios, tentam melhorar* (Presidente do Conselho Geral, 26/01/2011).

Parece ter-se instalado uma dinâmica mais colaborativa, face à referência anterior ou mesmo outras.

Ainda no âmbito de uma dinâmica coletiva de participação e de colaboração, efetuavam-se reuniões trimestrais com os Delegados de Turma que apresentavam as suas sugestões ou reclamações e *tentávamos arranjar uma estratégia para remediar* (Diretora, 25/01/2011).

Também a existência nos horários dos docentes de um momento concreto e objetivo de partilha de metodologias e de materiais pode ser encarado como uma

dinâmica colaborativa e de articulação que veio a ser incentivada pelo CA e que, não temos dúvidas, promove o sucesso dos alunos.

Embora se reconheça que já existia uma dinâmica própria na Organização, assume-se que o CA implementou um maior dinamismo na Escola. O CA, mesmo que a Escola não necessite dele, tem trazido mais valias, tem tido consequência. Reforça-se contudo a ideia de que a dinâmica coletiva, já antes existente na Escola, para alguns, não terá sido muito influenciada. Parece que, mesmo com dúvidas de alguns atores, terá havido desenvolvimento e aprofundamento, seja em termos de monitorização seja em termos de melhoria de procedimentos, ou ainda de melhor interligação com o PE.

Assim, quanto a terem-se gerado novas dinâmicas coletivas, é-nos referido que se acredita que os docentes apresentem um grau de implicação que às tantas nunca teriam em circunstâncias normais. Com o CA tem que se tomar decisões, no fundo, acaba por se criar uma dinâmica que envolve os docentes.

Registam-se ocorrências de atividades de âmbito colaborativo e de implicação da participação de carácter mais coletivo, no sentido da promoção do sucesso dos alunos.

Não registamos neste âmbito atividades significativas promovidas por pais ou outros membros da comunidade educativa.

O processo de avaliação interna ao desenvolvimento do CA funcionou e contribuiu para redefinir ou reforçar percursos e metas? Esta constituiu a categoria de análise seguinte.

No âmbito da avaliação interna e no que diz respeito ao desenvolvimento do CA, verifica-se haver alguma monitorização, embora não de carácter muito sistemático, isto porque, a haver alterações ou recomendações, *é no ano seguinte, na medida do possível, que colocamos em funcionamento* (Diretora, 25/01/2011).

Confirma-se que esta monitorização ainda que não muito sistemática terá ocorrido, sendo revelada como preocupação, ao referir-se que *houve uma sistematização dos procedimentos, uma preocupação de monitorizar melhor os processos* (Coordenador de Departamento, 26/01/2011).

A partir desta avaliação interna, parece terem surgido algumas sugestões, por exemplo, na redefinição de objetivos para a sala de estudo. A Diretora (25/01/2011) refere-nos que,

Quando, através da auto-avaliação, os professores entendem que a articulação curricular seria uma mais-valia para melhorar resultados (...), no ano seguinte, na medida do possível, colocamos isso em funcionamento.

Resta ainda referir que, por vezes, a avaliação interna se desenvolve de forma algo incipiente, a crer na forma como é assumida pelos intervenientes:

Quando algum objectivo já está mais ou menos atingido vamos agora desviar a atenção para outro, vamos preocupar-nos agora com isto ou com aquilo (Coordenador de Departamento, 26/01/2011).

Terão surgido recomendações, por exemplo, relativamente à exiguidade da biblioteca, ou então relativamente à falta de capacidade de uma resposta rápida do bufete. Estas recomendações acabam por ser assumidas pela própria Diretora, daí que a resposta que lhe é dada dependa diretamente da mesma.

Parece terem também surgido algumas sugestões de melhoria, *principalmente no ajustamento das metas e até no funcionamento de certas coisas, (...) pretende-se melhorar* (Presidente do Conselho Geral, 26/01/2011).

Provavelmente estas recomendações surgirão no final de cada ano, quando, através de inquéritos, se concretiza *uma avaliação com as estruturas, com os encarregados de educação com os alunos, com toda a gente* (Coordenadora de Projetos, 28/01/2011).

Pode afirmar-se então que, não é muito acentuada a forma como a avaliação interna acompanha o desenvolvimento do CA. Existem recomendações que surgem mais no final do ano letivo, para redefinição de percursos ou para melhorar a resposta na prestação de determinado serviço.

O funcionamento dos mecanismos de monitorização e acompanhamento corresponde a outra categoria de análise.

No que diz respeito ao acompanhamento do processo pela CAL, verifica-se haver elogios ao desempenho, e refere-se que *tem havido recomendações* (Diretora, 25/01/2011), o que poderá indiciar, em certa medida, o registo de procedimentos de eficácia.

Esta referência aos elogios volta a ser retomada pela Coordenadora de Projetos (28/01/2011) da seguinte forma:

Quando lia os relatórios ficava muito agradada (risos) e o Senhor o Professor Doutor DF de LB, achava que nós estávamos a fazer muito bem e sempre nos dava muito incentivo, de maneira que eu achava que estava tudo bem. A ideia que eu tenho é que, sim, que a CAL ia acompanhando, ia notando que sim.

Ao que parece, esse acompanhamento poderia ter sido mais consequente, uma vez que é a Diretora que refere que se esperava mais desse acompanhamento.

Embora se entenda que poderia haver mais eficácia nesse acompanhamento, dependendo sempre do ponto de vista, se for do interior da CAL, através do Representante dos Pais (26/01/2011), poderá ser até algo elogioso, ao referir-se que

não somos fiscalizadores da própria escola, ou seja, a escola está empenhada em apresentar bons resultados, não só para a comunidade, que é, não só para o exterior, não só para o ranking, que é, mas também para a autonomia. (...) Este empenhamento leva a que os resultados sejam extremamente positivos.

Portanto, existe um reconhecimento tácito de que existem procedimentos de eficácia.

É-nos referido também por outros atores docentes que existem *pareceres e recomendações*. Uma representante docente na CAL refere-nos ainda que, normalmente, após cada reunião, *é feito sempre um parecer da CAL que tem sido sempre muito positivo* (Coordenadora de Projetos, 28/01/2011).

Relativamente ao acompanhamento da CAL, parece existir e concretizou-se, embora por vezes pareça sempre positivo e não se vislumbre tanto as recomendações de melhoria ou de redefinição de percursos.

Há diversas referências a procedimentos de eficácia e parece também que têm ocorrido recomendações.

Não se verificaram incentivos ao aprofundamento, provenientes da CAL, nem procedimentos de eficiência.

Em suma para a dimensão *Construção* cumpre-se a maioria dos critérios que foram estabelecidos para os referentes.

Nas categorias relacionadas com o desenvolvimento do PE e no gerar de dinâmicas coletivas cumprem-se os critérios de pertinência e de eficácia, embora possam existir algumas debilidades.

Nos referentes associados à avaliação interna e monitorização e pela CAL, cumprem-se, a nosso ver, os critérios de pertinência e eficácia, contudo, em ambas as categorias, o critério de eficácia revela debilidades. No primeiro caso, porque são em número reduzido as recomendações ou pouco identificáveis, e no segundo caso, porque não existiram recomendações para aprofundamento nem procedimentos de eficiência.

Também não se cumpre o critério de pertinência na adequação da intervenção dos parceiros educativos, nomeadamente da Autarquia, que não se pode limitar a uma intervenção formal no Órgão de direção e administração da escola que integra por

inerência. A mobilização de recursos do meio exterior acaba por não ter significado no funcionamento da Escola.

Dimensão *Produtos*

Nesta dimensão, utilizando os referentes estabelecidos e face à análise efetuada às entrevistas, procuramos percecionar resultados inerentes ao CA ou produtos resultantes do mesmo.

A evolução e eventual aprofundamento dos níveis e grau de autonomia inicialmente atribuídos, constituiu-se como uma categoria de análise, onde se pretende perceber eventuais resultados da contratualização, daí ser incluída na dimensão de produtos.

Face à análise, parece-nos, ao afirmar-se a adequação dos níveis de autonomia atuais, que alguns dos atores docentes aceitariam bem que no futuro se mantivessem estes níveis: *Se pudéssemos manter os pressupostos actuais parece-me que estaríamos no bom caminho* (Coordenador de Departamento, 26/01/2011).

Contudo, também nos é referido que, a determinada altura e perante as impossibilidades que se colocavam, *era sempre uma desilusão*, mas agora também se expressa um balanço *muito positivo* (Coordenadora de Projetos, 28/01/2011).

Outras opiniões apontam no mesmo sentido, como por exemplo:

Penso que ao longo do tempo, um ano, dois e três, se cimenta mais a autonomia, não se olha tanto para aquilo que adquirimos (...), mas se calhar mais para cimentar valores, dá alguma razão para que a escola tenha alguma qualidade, (...) (Representante dos Pais, 26/01/2011).

Em outras opiniões expressas, sugere-se que os níveis de autonomia deveriam ter sido aprofundados:

Claro, claro, nós pretendíamos fazer isso, não conseguimos, é muito simples, mas nós devíamos ter tido mais competências, e ... acho que se houvesse mais competências as pessoas sentiam-se cada mais responsáveis (...). Eu pessoalmente sou a favor desse aprofundamento e acho que a escola só tem a ganhar até em termos de estrutura interna (Diretora, 25/01/2011).

Nesta opinião favorável ao aprofundamento, refere-se que a escola só tem a ganhar em termos de organização interna, acentuando-se *o papel do CA no desenvolvimento do PE*. Outra opinião no mesmo sentido da renovação e aprofundamento da autonomia defende:

Que seja renovada e se possível que seja aprofundada. Para que ela seja na verdade uma verdadeira autonomia, porque isto é uma autonomia com muitas aspazinhas à volta, (...) é uma autonomia pequenina (Representante da CAL, 25/01/2011).

Embora numa lógica não muito fundamentada, também da Autarquia surge a defesa da continuação do CA, ao referir-se que *um Contrato pode ser sempre melhorado, e nessa lógica, eu acho que é melhor ter Contrato (...)* (Vereadora da Educação, 17/02/2011).

Percebemos também, face à análise efetuada, que, para alguns, a *expectativa era ter ido mais longe* (Coordenador de Departamento, 26/01/2011), o que poderá ser entendido como uma referência a novas ambições, ainda que de forma algo ténue.

Face à análise, pode afirmar-se que são várias as opiniões que apontam para a adequação da autonomia obtida, embora se sugira o passo seguinte, renovação e aprofundamento da autonomia contratualizada. Não houve aprofundamento dos níveis de autonomia e novas ambições passam, essencialmente, por manter o CA.

As melhorias nos resultados pretendidos, para o sucesso ao nível dos alunos, constituiu a categoria de análise seguinte.

Os resultados pretendidos, para o aproveitamento, foram alcançados rapidamente, mas também porque *a escola já tinha bons resultados* (Diretora, 25/01/2011). Ou seja, relativamente às metas que foram definidas, a escola considera-as realistas e sem muita dificuldade de alcançar. Ao mesmo tempo expressa-se *uma certa vaidade* perante resultados *extremamente positivos* (Representante dos Pais, 26/01/2011).

Questionando-se efeitos do CA no atingir dos resultados, a Diretora (25/01/2011) refere:

Teve, sim, sobretudo na sua execução (...). No entanto, para atingir essas metas, do nosso PE e do CA, tivemos que desenvolver estratégias diferentes para lá chegar e essas, não tenho dúvida nenhuma, foram uma consequência directa do CA.

Relativamente ao abandono:

O nosso objectivo é chegar a zero e por isso não deixar que um aluno abandone sem saber o porquê e que caminho ele poderia levar. Por isso o CA leva-nos a responder a zero (Diretora, 25/01/2011).

Assume-se assim claramente o objetivo de acabar de vez com o abandono.

O cumprimento das metas é valorizado como uma consequência do CA, contudo, considera-se com satisfação que também, já antes existiam bons resultados.

Constituiu-se como a categoria de análise seguinte a produção de efeitos reais do CA na Organização Educativa.

Parece haver efetivamente uma dinâmica nova que se cimenta com o CA,

pelo facto de nos obrigar a ter sempre uma monitorização digamos, muito, muito bem temporalizada (...) melhorou muito as nossas práticas. O CA implementou uma dinâmica grande na Escola (...) e co-responsabilizou as suas pessoas (Diretora, 25/01/2011).

O CA acabou por ter um *efeito de implicação dos professores* (Representante da CAL, 25/01/2011).

Também outros atores assumem haver uma dinâmica que se vai cimentando com o CA e que permitiu implementar

a tal diferenciação pedagógica, as tutorias, as salas de estudo, a partilha das Áreas Curriculares Não Disciplinares como o Estudo Acompanhado que permitiu fazer experiências novas que surtiram efeito positivo, mais a esse nível (Coordenador de Departamento, 26/01/2011).

Retomando alguns destes aspetos como mais-valias do CA, reforça-se a

importância das salas de estudo que permitiram dar apoio aos alunos que necessitavam mesmo, como as Matemáticas e aquelas áreas mais problemáticas, pronto, acho que isso valeu a pena (Coordenador de Departamento, 26/01/2011).

As tutorias são igualmente apontadas como mais-valia trazida pela contratualização.

É-nos referido pela Diretora (25/01/2011) que os resultados em princípio serão mantidos após o CA (*vamos conseguir obter os mesmos resultados*), o que poderá indiciar confiança e qualidade nos resultados até agora obtidos.

Ainda no que respeita aos resultados dos alunos, refere-se que antes já havia bons resultados e, portanto, os agora obtidos estão dentro das expectativas. Contudo, também se realça igualmente o facto de haver *um trabalho muito bom (...), as turmas têm mais sucesso do que tinham*, referindo-se como razões *as tutorias e a Psicóloga em conjunto* (Coordenadora de Projetos, 28/01/2011).

No que respeita o abandono escolar os resultados atingidos serão bons, uma vez que atualmente o *objectivo é chegar a 0%* (Diretora, 25/01/2011). Igualmente se refere que, no absentismo, houve uma *redução tremenda* (Coordenadora de Projetos, 28/01/2011).

Os efeitos no sucesso dos alunos e na qualidade das aprendizagens acaba por se concretizar porque, como nos refere o Representante dos Pais (26/01/2011),

a escola está empenhada em apresentar bons resultados, não só para a comunidade que, é, não só para o exterior, não só para o ranking, que é, mas também para a autonomia. Penso que ao longo do tempo, um ano, dois e três, se cimenta mais a autonomia não se olha tanto para aquilo que adquirimos, que nós queríamos, mas se calhar mais para cimentar os valores, dando alguma razão para que a escola tenha alguma qualidade, (...).

Considera-se que houve algumas mais-valias que foram trazidas pelo CA, como por exemplo a contratação da Psicóloga e o funcionamento das tutorias. Além dos

aspectos mais práticos e observáveis, há ainda quem considere como a grande mais-valia o sentido de pertença a um grupo de elite: *Para mim é essa na realidade uma das grandes vantagens* (Representante da CAL, 25/01/2011).

Ou então de outra forma, mas com o mesmo sentido, refere-se que:

Ainda que o CA não funcione, pronto, não nos traga aquilo que realmente era a nossa expectativa, ou a expectativa da escola, mas é melhor tê-lo do que não ter (...) porque se o tivermos podemos sempre melhorá-lo e se não o tivermos temos de começar do início, do ponto zero, portanto eu acho que é sempre uma mais-valia termos um CA (Vereadora da Educação, 17/02/2011).

Ao mesmo tempo verifica-se que existe a perspetiva de se conseguir manter o patamar de aproveitamento escolar atingido, o que significará que não só se elevaram os níveis de qualidade das aprendizagens obtidas como se procuram manter.

Considera-se, assim, que há produção de efeitos reais na organização escolar, uma vez que há mais-valias trazidas pelo CA para a escola. A qualidade das aprendizagens parece ser assumida pelos diferentes atores e os resultados no sucesso dos alunos são positivos; há, contudo, alguma dificuldade em apontar como causa apenas o CA.

Há resultados no combate ao abandono assim como ao absentismo

Parece verificar-se que há um acentuar da dinâmica implicativa que é trazida pelo CA, o que, em certa medida associado a mais valias ou ao próprio sentido de pertença, conduz ao aumento da qualidade.

Houve adequação nos mecanismos de controlo das práticas? É a questão que se coloca a seguir.

No controlo das práticas, valorizam-se os mecanismos de monitorização, que terão conduzido a uma melhoria dos procedimentos, uma vez que na perspetiva da Diretora (25/01/2011) *Temos de estar sempre a pensar onde é que não está a resultar (...)*. Estes mecanismos de acompanhamento ou de controlo conduzirão, ao que parece, à melhoria da qualidade das aprendizagens, podendo portanto considerar-se haver funcionalidade dos mesmos. A contratualização terá trazido então esta *necessidade constante de monitorização e de avaliação* (Coordenador de Departamento, 26/01/2011), o que talvez tenha provocado alguma pressão ou desconforto nos diferentes atores, mas que acaba por produzir, ao que parece, alguns frutos na qualidade das aprendizagens.

Há também outras referências à execução da avaliação interna, que leva a que se tente *responder às necessidades manifestadas através dessa avaliação*, como por

exemplo, na Biblioteca, onde *os alunos não tinham espaço específico para os computadores*, havendo necessidade de reorganizar *no sentido de proporcionar esse espaço* (Diretora, 25/01/2011).

Parece estar assim a revelar-se, de algum modo, a funcionalidade desta avaliação, procurando-se ainda que venha *ao encontro das nossas metas e dos nossos progressos e verificar se conseguimos ou não ter esses progressos* (Diretora, 25/01/2011). Neste contexto tem sido valorizado algum incremento na prestação de contas, que tem passado por *analisar resultados e arranjar estratégias para combater o insucesso* (Coordenador de Departamento, 26/01/2011).

No que respeita à monitorização através da CAL, ao que parece, tem emitido recomendações e ao mesmo tempo reconhecido eficácia à Escola. Os relatórios apresentavam referências elogiosas, sugerindo que: *Estávamos a fazer muito bem e sempre nos dava muito incentivo* (Coordenadora de Projetos, 28/01/2011). Também outros atores se referem aos pareceres da CAL como elogiosos e muito positivos.

A própria constituição da CAL é vista como positiva uma vez que o *representante da Autarquia e da DRE (...) têm outras sensibilidades, o que nos faz chegar também outro tipo de caminhadas ao nível de autonomia (...)* (Representante dos Pais, 26/01/2011).

Do apoio e acompanhamento pela tutela, nomeadamente da Direção Regional de Educação (DRE), é-nos referido que, de facto, se *esperava mais desse acompanhamento externo* (Diretora, 25/01/2011).

Embora sem uma identificação muito definida regista-se a referência a mecanismos de acompanhamento e monitorização da qualidade das práticas desenvolvidas e das aprendizagens conseguidas. Parece haver necessidade de concretizar um pouco melhor estes mecanismos, tornando-os mais eficazes.

As observações da CAL ao desenvolvimento do CA são favoráveis, parecendo haver necessidade de maior proximidade da DRE.

Se a autonomia corresponde às aspirações ou é para aprofundar resulta na última categoria de análise.

Quanto ao futuro do CA, numa perspetiva de eventual aprofundamento, sobressai a existência de uma identidade na Organização que está *consolidada*, com *projectos que são conhecidos da comunidade* (Diretora, 25/01/2011). Existe também identificação dos atores com a Escola, nomeadamente os docentes, o que indicia uma boa perspetiva de continuação de empenhamento futuro.

Nesta dinâmica que se vai construindo,

existe um ambiente que ao longo do tempo, um ano, dois e três, se cimenta mais na autonomia (...) nos valores, dá alguma razão para que a escola tenha alguma qualidade, tenha índices extremamente positivos (...) (Representante dos Pais, 26/01/2011).

Em relação ao ambiente da Escola num contexto mais amplo, sobressai a existência de uma identidade que ao longo do tempo se cimentou na região e que *resultou do trabalho que eles foram desenvolvendo ao longo dos anos em que foram ganhando credibilidade na comunidade* (Vereadora da Educação, 17/02/2011).

Refere-se, igualmente, que houve alguma influência do CA na melhoria do ambiente da Organização, uma vez que implementou uma dinâmica grande, dos *docentes e não docentes* (Diretora, 25/01/2011). É assumido também por outros que houve alguma influência na melhoria do ambiente da organização, mas *não muito entusiasmante* (Presidente do Conselho Geral, 26/01/2011).

Ainda relativamente à identidade e ambiente, refere-se que os pais procuram a Escola pela sua segurança e pela qualidade de ensino. Neste contexto, o CA terá contribuído para a melhoria desse ambiente e, mesmo considerando que não correspondeu às expectativas iniciais, assume-se ao mesmo tempo que *valeu a pena, valeu* (Coordenador de Departamento, 26/01/2011).

Registam-se observações de satisfação pelos resultados ao afirmar-se que *fizemos muito mais do que aquilo que estávamos à espera* ou que *houve um progresso grande e significativo com a escola relativamente às metas* (Diretora, 25/01/2011). Igualmente se regista satisfação com o CA pelo facto de, com *margem de manobra reduzida* se terem conseguido *resultados positivos* (Representante da CAL, 25/01/2011).

Da parte de alguns dos atores, as observações à autonomia contratualizada são moderadamente positivas, uma vez que relativamente àquilo que se ambicionava se ficou *abaixo*. Expressa-se contudo opinião favorável ao aprofundamento futuro da autonomia, ainda que *relativamente cépticos face aos resultados obtidos* também se *embarca nessa aventura do aprofundamento* (Coordenador de Departamento, 26/01/2011).

Alguns atores expressam uma dose elevada de satisfação pelos resultados e trabalho desenvolvidos. A este propósito, refere a Coordenadora de Projetos (28/01/2011), acerca das reuniões com parceiros de outras escolas: *É verdade, eu ia e*

ficava sempre satisfeita com o trabalho que estávamos aqui desenvolver, mesmo sem fazer publicidade.

Expressa-se opinião favorável relativamente ao aprofundamento futuro da autonomia, porque a Escola só tem a ganhar em termos de estrutura interna. Contudo, refere-se também que deverá haver alguns cuidados nesse aprofundamento ou renovação do CA,

que não é de desperdiçar mas que se deveria olhar com outra abrangência. Que é que se poderia ir para além, não em novas competências, mas aprofundar estas competências (Representante dos Pais, 26/01/2011).

Também os atores um pouco mais externos e até um pouco mais distantes dão o seu aval ao aprofundamento e renovação do CA:

Um CA pode ser sempre melhorado, e nessa lógica, eu acho que é melhor ter Contrato do que não ter, eu se fosse escola eu faria tudo para manter o CA (Vereadora da Educação, 17/02/2011).

Parece, no entanto, não se verificar registos de eficiência assim como dos níveis iniciais da autonomia contratualizada, embora seja de registar a exclamação: *Mesmo que a escola mude, vamos conseguir obter os mesmos resultados* (Diretora, 25/01/2011).

Face à análise efetuada, parece existir uma forte identificação dos atores com a Organização, sendo também diversas as referências à identificação da escola com a região onde se insere. Assume-se que o CA terá contribuído para tal, face aos registos de satisfação.

Assim, as opiniões são, na generalidade, favoráveis à renovação e aprofundamento da autonomia, pelo que, consideramos que a autonomia contratualizada é sustentável nesta organização.

Em suma, para a dimensão *Produtos*, refira-se que houve vontades manifestadas de aprofundar os níveis iniciais de autonomia que já o poderiam ter sido, uma vez que se cumpre a generalidade dos critérios para os referentes estabelecidos na dimensão de *Produtos*.

Não se verificou o cumprimento do critério de eficiência, que teria sido ir mais além em termos de aprofundamento da autonomia.

Cumpre-se o critério de eficácia para o referente relativo aos mecanismos de controlo das práticas, embora nos pareça haver alguma debilidade no que respeita ao acompanhamento pela CAL. Parece-nos que a tutela poderia ter cumprido melhor o seu

papel. Pensamos face à análise, que a autonomia tem futuro e sustentabilidade nesta Escola.

5.6.3. Análise dos relatórios de progresso disponibilizados pela Escola Secundária

Para a análise dos Relatórios de Progresso⁴⁸ utilizamos as categorias inerentes às dimensões de *Construção* e *Produtos* já referidas para a análise das entrevistas. Analisando os Relatórios de Progresso disponibilizados, pudemos retirar as ilações seguintes.

Dimensão Construção

No âmbito do desenvolvimento do PE, questiona-se se este terá evoluído de acordo com o grau de autonomia concedido.

Pela análise dos Relatórios, parece que se implementaram novas práticas no âmbito do desenvolvimento do PE ao nível da gestão de currículos.

No *Estudo Acompanhado* e *Área de Projecto* ajustou-se a matriz curricular, passando-se à lecionação *em parceria pedagógica, numa lógica de 45 minutos* (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 15). Ainda também no domínio da gestão da carga horária, houve possibilidade de opção, *em algumas disciplinas, de acordo com o determinado nos diferentes departamentos, ou de acordo com as exigências da turma, em blocos de 90 minutos e ou em meios blocos de 45 minutos* (Idem).

A gestão diferenciada do calendário escolar foi outra das competências reconhecida à escola e utilizada nos últimos anos de vigência do CA.

No intuito de promover um acompanhamento mais próximo dos alunos, implementaram-se gabinetes e salas de estudo para apoio nas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa ao nível do 9.º ano. No Ensino Secundário, implementaram-se *salas de estudo às disciplinas de Matemática, Físico-Química A e Biologia/Geologia do curso de Ciências e Tecnologias e Português no 12.º ano dos Cursos Científico-Humanísticos* (Relatório de Progresso, 10/2009, p. 5).

Implementou-se a permuta de serviço entre docentes assim como se passou a proporcionar nos horários de todos os professores

⁴⁸ Foram-nos disponibilizados dois Relatórios de Progressos sendo um de outubro de 2009 e outro de abril de 2011.

momentos comuns aos docentes do mesmo grupo, para a partilha e discussão de práticas pedagógicas e instituir espaços de trabalho semanais comuns aos coordenadores e diretor (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 6).

Seleccionar e contratar pessoal docente necessário para suprir as necessidades supervenientes, após o concurso de colocação de professores de Quadro de Escola e Quadro de Zona Pedagógica (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 14) é outra das novas competências de que a Escola passou a beneficiar, embora se refira que deveria ser permitida renovação pelo menos enquanto durasse o CA.

Ainda no domínio da gestão de recursos humanos, foi permitido à escola selecionar e contratar um Psicólogo, para apoio aos alunos nas diferentes vertentes.

A conversão do crédito horário em equivalente financeiro revelou-se, ao que parece, pouco significativa para a Escola.

Em termos de gestão de recursos materiais, criou-se um novo espaço no polivalente que serve de apoio à Biblioteca, no sentido de facilitar a realização de trabalhos de grupo e acesso à Internet. Ainda na componente logística de apoio aos alunos, alteraram-se as características do funcionamento do bar dos alunos e cantina no sentido de promover “estilos de vida saudável”.

Instituiu-se o *par pedagógico na direção de turma, nos anos de início de ciclo* (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 15), e, como é referenciado, a figura do tutor que acompanha um conjunto de alunos no primeiro ano em que se encontram na escola.

Ainda no âmbito do apoio aos alunos, constituiu-se o Observatório de Educação Cívica numa atuação direcionada para a *prevenção de comportamentos menos ajustáveis ao espaço escolar, propôs-se e implementou-se o Jogo do Axiómetro* (Relatório de Progresso, 10/2009, p.7)

Assim, e ainda que com desenvolvimento não muito alargado, constata-se a implementação e o funcionamento de novas práticas a coberto ou impulsionadas pelo CA, seja na componente mais próxima de apoio alunos, com a figura do tutor, com salas e gabinetes de estudo, seja a nível mais organizacional e mais macro, com introdução de alterações na gestão da carga horária e também na gestão diferenciada do calendário escolar.

Na área da gestão dos recursos humanos, também se desenvolveram novas atividades, como a seleção e contratação de pessoal docente e de um Psicólogo.

A gestão de horários dos docentes também mereceu atenção, criando espaços de horário comuns entre docentes e também com a Direção que permitem reunir facilmente para melhor se conseguir a partilha e colaboração.

No ambiente de sala de aula não se verificaram registos que novas práticas tenham sido desenvolvidas.

A adequação da intervenção dos diferentes parceiros educativos no desenvolvimento e implementação das políticas educativas da Organização funciona como a categoria de análise seguinte.

Relativamente a este aspeto, é referido que

a intervenção dos parceiros e particularmente da Câmara Municipal e da Associação de Pais é uma mais valia para a escola, reforçando a ajuda para as necessidades que se apresentam e que nem sempre têm resposta nos serviços de apoio social do Ministério da Educação (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 16).

São referidas as parcerias institucionalizadas com os Bombeiros, a PSP, a Câmara e a Biblioteca Municipal, o Centro de Saúde e a Santa Casa da Misericórdia. Das atividades realizadas em parceria são identificadas a decoração das rotundas da cidade e o Corso Carnavalesco. Neste contexto, é também referido o compromisso da Escola *em proporcionar uma ação cultural à comunidade, todos os anos escolares* (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 8).

Relativamente à intervenção dos pais, refere-se que, na interligação da escola com a família, *a Associação de Pais tem sido um parceiro dinâmico e empreendedor, que actua em consonância com os projectos da escola* (Relatório de Progresso, 10/2009, p. 10). Refere-se também no Relatório a existência de atividades que são propostas pela Associação de Pais.

Embora existam referências à participação da autarquia e outras entidades da cidade ou da região, não são registadas a concretização de muitas atividades em que existam essas parcerias. A Associação de Pais parece estar mais próxima, contudo, também não é fácil identificar a intervenção dos pais e encarregados de educação.

Terem-se gerado dinâmicas coletivas de colaboração e participação na implementação de novas práticas, funcionou como referente seguinte.

Verifica-se ocorrerem atividades promovidas pelo órgão de gestão, nomeadamente a promoção de arranjos nos espaços escolares e a criação de novas componentes de apoio aos alunos em disciplinas de maior insucesso ou mesmo a implementação do Observatório de Educação Cívica que propôs e desenvolveu o *Jogo do Axiómetro*.

No sentido de facultar apoio na preparação dos alunos para o Exame Nacional de Língua Portuguesa e Matemática, constituiu-se uma sala de estudo gerida pelos docentes de cada uma destas disciplinas.

Embora sem identificação concreta, refere-se que os alunos têm tido

uma participação efetiva com propostas estruturantes que apelam ao desenvolvimento cultural, pessoal e de cidadania. Os não docentes ainda demonstram uma atitude passiva e pouco interventiva. Realce-se o papel da Associação de Estudantes que interveio sempre em ações de melhoria na escola (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 9)

Verifica-se o registo, nos horários dos docentes, de um momento comum e concreto de partilha de metodologias e de materiais que permite *troca de experiências, estratégias e metodologias* (Relatório de Progresso, 10/2009, p. 8). Ainda neste âmbito colaborativo, constituiu-se, nos horários, um espaço semanal de trabalho entre os Coordenadores de Departamento e a Direção.

Tem-se concretizado também espaços de *reflexão/ação visando a partilha de metodologias inter e/ou intra departamentos, sendo determinada uma temática central, (...) de acordo com a área prioritária identificada* (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 7).

Embora a generalidade das atividades que se desenvolvem sejam promovidas pela Direção parece, mesmo assim, existir aqui uma dinâmica global e coletiva de participação e de colaboração. Refere-se a participação dos alunos mas não se identificam atividades que estes promovam, assim como do corpo não docente.

O saber-se se o processo de avaliação interna funcionou e contribuiu para redefinir ou reforçar percursos e metas, constituirá a categoria de análise seguinte.

No âmbito da avaliação interna e no que diz respeito ao desenvolvimento do CA, verifica-se registos que indicam monitorização, embora não de carácter muito sistemático, uma vez que é no ano seguinte que se colocam em funcionamento as sugestões ou alterações resultantes desse processo de avaliação.

Parece ter havido algumas sugestões ou recomendações, por exemplo, na redefinição de objetivos para o absentismo, onde

foi deliberado em Conselho Pedagógico reajustar as metas inicialmente propostas (...).Determinou-se então que os níveis de absentismo não poderiam exceder os 2% para os 2 níveis de ensino, contabilizando-se todas as faltas quer justificadas quer injustificadas (Relatório de Progresso, 10/2009, p. 4).

Como as técnicas de monitorização que se identificam são apenas *o inquérito de final de ano aplicado à população escolar* (Relatório de Progresso, 10/2009, p. 6) não se pode afirmar que a monitorização seja muito sistemática.

Embora possam existir recomendações para redefinição de percursos ou para melhorar as respostas, não é muito acentuada a forma como a avaliação interna acompanha o desenvolvimento do CA.

No que diz respeito à monitorização do processo pela CAL, não se encontram referências nos Relatórios de Progresso.

Dimensão *Produtos*

Para análise desta Dimensão, utilizaram-se as categorias de análise relacionadas com a evolução ou aprofundamento verificados na autonomia, resultados ao nível dos alunos, produção de efeitos na Organização, controlo das práticas e perspetivas para a autonomia.

Houve aprofundamento dos níveis e grau de autonomia atribuídos? É a questão que se coloca a seguir para análise.

Ao que parece, face aos relatórios de progressos analisados, foi vontade da escola de que *deveria poder exercer uma maior auto-gestão, sempre ancorada num Projecto Educativo aferido e sólido e disponível para avaliação* (Relatório de Progresso, 10/2009, p. 22), entendendo-se aqui, portanto, a vontade expressa de aprofundar a autonomia que volta a ser reiterada, referindo-se a *vontade de ver aumentadas as competências iniciais* (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 20).

A vontade de aprofundar os níveis de autonomia mostrou-se forte, assumindo-se, portanto, alguma desilusão, conforme se percebe por: *deixamos sempre expresso o elevado grau de expectativas iniciais relativamente à integração da escola neste projeto* (idem, 04/2011, p. 20).

Assim sendo, há referência a novas ambições de autonomia, não existindo porém, até agora, aprofundamento dos níveis iniciais.

A questão que a seguir se coloca é:

Verificaram-se melhorias nos resultados pretendidos para o sucesso dos alunos? Os resultados pretendidos, para o aproveitamento, representam *metas que primam por números ambiciosos e que na sua grande maioria foram alcançados ou ultrapassados* (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 1). Efetivamente, as metas parecem ser ambiciosas, dado afirmar-se que:

A percentagem de 90% de alunos que conclui o 3ºCiclo em 3 anos, isto é, sem retenção ou reprovação, está a ser conseguida, verificando-se que só uma percentagem residual de alunos que frequenta o 9º ano é que não atinge este objetivo (idem, p. 2).

As metas para o Ensino Secundário também são atingidas, embora no Ensino Profissionalizante surjam algumas dificuldades, onde se *registam valores bastante*

distantes daqueles que a escola entende atingir (Relatório de Progresso, 10/2009, p. 3), daí a necessidade alguns reajustes e redefinição dessas metas.

Nos Exames Nacionais também se verifica que as metas foram atingidas: *mais de 90% dos alunos da escola que realizam os exames terminam o curso e concluem sem nunca terem reprovado* (Relatório de Progresso, 10/2009, p. 3).

Verifica-se assim que as metas relativas ao sucesso dos alunos foram facilmente alcançadas, tal como as do abandono.

Questiona-se, na categoria de análise seguinte, se houve produção de efeitos na Organização.

Parece haver efetivamente uma dinâmica nova que se cimenta com o CA. Neste contexto, foi *instituído o Observatório de Educação Cívica*, para enriquecimento pessoal e social dos alunos. Ainda no âmbito de novas dinâmicas, *a meta proposta de proporcionar a cada turma, em cada ano escolar, uma Acção de Formação foi cumprida* (Relatório de Progresso, 10/2009, p. 7).

Implementou-se também nesta altura o Quadro de Mérito e de Excelência, salientando-se

o facto da percentagem esperada para integrar o quadro de excelência ter sido largamente ultrapassada: 16,4% dos alunos apresentam uma média superior ou igual a 17 valores e não apresentam qualquer avaliação inferior a 14 (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 3).

Os aspetos referidos significam, portanto, que há melhoria na qualidade das aprendizagens. Também se verificou que no 3.º Ciclo, onde se propunha que *a taxa de conclusão se aproximasse dos 100% foi conseguida* (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 2).

Face à análise, parece haver também resultados no combate ao abandono, tendo-se atingido 0%. Igualmente se registaram progressos no absentismo, embora nas vias profissionalizantes surjam mais dificuldades.

Quanto a mais-valias, refere-se a contratação do psicólogo e o crédito horário obtido para o funcionamento das tutorias. Considera-se também que o CA é para a Escola *uma mais-valia para a sua afirmação e crescimento* (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 20).

Considera-se assim, face à análise, que há produção de efeitos reais na organização escolar.

No que respeita a mecanismos de controlo das práticas, interessa saber da sua adequação nesta categoria de análise.

Constata-se referência a mecanismos de monitorização associados à avaliação interna efetuada com base no *inquérito de final de ano aplicado à população escolar* (Relatório de Progresso, 10/2009, p. 6).

Os mecanismos de acompanhamento e monitorização das práticas parecem revelar funcionalidade. Por exemplo, refere-se que, *dos alunos que frequentaram pelo menos metade das sessões das Salas de Estudo, 50% ou 75% mantêm ou progridem, respectivamente no básico e no secundário* (Relatório de Progresso, 10/2009, p. 6). Por outro lado, verifica-se haver também algum controlo da qualidade das aprendizagens.

Encontram-se também registos relativos ao acompanhamento de diferentes setores de apoio ao funcionamento da escola.

Verifica-se ainda haver registo do controlo da aprendizagem através da análise de fatores que os alunos consideram contribuir para o sucesso, como a Sala de Estudo e a Biblioteca.

Pelo que analisámos nos Relatórios de Progresso disponibilizados, não se encontram referências a recomendações da CAL. Todavia, mesmo sem referência expressa, a apresentação sucessiva de resultados é muito favorável ao desenvolvimento do CA, parecendo haver eficácia no seu desenvolvimento.

Contudo, pode notar-se alguma desilusão ou algum sentimento de frustração por parte da Direção da Escola ao referir-se, no Relatório, por exemplo, à *pouca flexibilidade na execução de algumas medidas reconhecidas à escola*; por sinal, verifica-se que é *constante a necessidade de ter de recorrer a despachos e autorizações* (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 20), retirando assim à Escola algumas competências que tinham sido reconhecidas.

Face à análise, parece haver alguma funcionalidade nos mecanismos internos de acompanhamento e monitorização. Os Relatórios de Progresso expressam preocupações de eficácia, embora no que respeita à monitorização através da CAL, não é muito visível a sua ação nos Relatórios analisados. Quanto à tutela, há referências à sua distância.

As perspetivas atuais e futuras da autonomia constituíram a categoria de análise seguinte.

Quanto à sustentabilidade futura do CA, numa perspetiva de eventual aprofundamento, sobressai a existência de uma identidade da Escola Secundária com o meio, de modo que

se tornou prática, é que a escola é solicitada a intervir e a dar resposta a diferentes projetos da comunidade, mas também solicita, a essa comunidade, uma ação interventiva e estruturada, na escola (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 8).

O desenvolvimento da componente de formação profissionalizante na escola também tem decorrido em função das *carências de oferta no concelho* (Relatório de Progresso, 04/2001, p. 15).

Pela análise, constata-se que o clima da Escola é considerado bom ou mesmo muito bom pela maioria da população escolar e, por outro lado, verifica-se que, em termos de dinâmicas a desenvolver, se *elegeu a promoção de estilos de vida saudável como área prioritária. Deu-se continuidade ao menu saudável e à diversificação da oferta, no bufete* (Relatório de Progresso, 04/2011 p. 19).

Igualmente se refere que *o enriquecimento pessoal e social dos alunos é igualmente preocupação da escola* (Relatório de Progresso, 10/2009, p. 7).

Também se retira da análise que as observações relativas ao desenvolvimento do CA são positivas e que na escola

houve sempre um espírito de colaboração e empenho na consecução dos objectivos traçados, e as actividades e projectos previstos remeteram sempre para a prossecução das disposições assumidas neste contrato (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 20).

Registam-se observações de satisfação pelos resultados ao afirmar-se que *fizemos muito mais do que aquilo que estávamos à espera* ou que *houve um progresso grande e significativo com a escola relativamente às metas*.

São diversas também as referências positivas ao CA, lendo-se, por exemplo:

O Contrato de Desenvolvimento e Autonomia assinado em setembro de 2007, na sua essência, traduz o nosso Projeto Educativo, e foi enriquecido ao longo destes anos, resultante de um processo ativo e dinâmico, impondo-se como um instrumento particularmente importante para a melhoria da escola (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 1).

Finalmente, expressou-se opinião e vontade em aprofundar os níveis de autonomia, referindo-se ao mesmo tempo que:

Em todos os momentos, a Escola salienta o Contrato como um projeto unificador dos processos que visam o desenvolvimento da escola, considerando-o, unanimemente, uma mais valia para a sua afirmação e crescimento, considerando-o uma aposta ganha (Relatório de Progresso, 04/2011, p. 20).

Perante isto, parece existir identificação dos atores com a Escola e desta com a região embora de forma não muito acentuada.

O ambiente na Escola Secundária parece agradar, registando inúmeras referências positivas pelo desenvolvimento do CA.

Parece, no entanto, não se verificarem registos de eficiência e não ter existido, até à data, aprofundamentos dos níveis iniciais da autonomia contratualizada, embora seja de registar que se defende a *necessidade do Ministério da Educação valorizar a capacidade de decisão e de organização da instituição que é a escola, outorgando-lhe simplesmente mais autonomia* (Relatório do de Progresso, 04/2011, p. 20).

Assim, consideramos que, poderá haver sustentabilidade na evolução da autonomia contratualizada nesta organização.

5.6.4. Análise dos pareceres da Comissão de Acompanhamento Local (CAL)

Pela análise do Relatório Produzido pela CAL⁴⁹ que nos foi facultado, consideramos poder retirar as seguintes ilações nas categorias que se inserem nas dimensões de *Construção e Produtos*.

O funcionamento dos mecanismos de monitorização e acompanhamento corresponde à primeira categoria de análise destes relatórios.

No que diz respeito ao processo de monitorização e acompanhamento pela CAL, constata-se ter havido reconhecimento de mecanismos de eficácia desencadeados pela contratualização. Verifica-se também ter havido recomendações por parte da CAL, embora sempre recomendações de carácter genérico, relativamente à Escola. As recomendações relativamente ao ME estão associadas a incumprimentos de *compromissos de natureza financeira* (Relatório CAL, 03/2009, p. 2), lembrando a necessidade do seu cumprimento.

Não se encontram referências que incentivem o aprofundamento e relativas a procedimentos de eficiência.

Existiram recomendações de carácter geral e registo de procedimentos de eficácia.

Houve aprofundamento dos níveis e grau de autonomia atribuídos? É a questão que se coloca para a categoria de análise seguinte.

Ao que parece, pela análise efetuada, constata-se que a autonomia negociada se estará a revelar adequada, face a referências como: *Em termos de objectivos operacionais alcançados pela escola, a Comissão de Acompanhamento constata com*

⁴⁹ Foi-nos disponibilizado o relatório produzido pela CAL em 16 de Março de 2009.

satisfação que ela lhes deu cabal cumprimento na parte que dela dependia (Relatório da CAL, 03/2009, p. 1).

Não há portanto referência a novas ambições de autonomia, nem ao aprofundamento dos níveis inicialmente contratualizados.

Se houve produção de efeitos reais na Escola face à contratualização é a categoria de análise seguinte.

Aqui, os registos apontam para uma dinâmica nova, uma vez que o CA se desenvolve através

da promoção de uma escola mais participativa nos direitos de cidadania, no aumento dos hábitos de estudo, na promoção de novas metodologias de ensino e, não menos importante, no envolvimento dos encarregados de educação e da comunidade nas dinâmicas da escola (Relatório da CAL, 03/2009, p. 1).

Parece haver também melhoria da qualidade das aprendizagens, uma vez que se atingiram os objetivos para o sucesso e, pelo que se refere no Relatório da CAL, o plano de desenvolvimento do CA *centrou a sua atividade na melhoria dos resultados escolares* (Relatório da CAL 2009, p. 1).

Verifica-se igualmente que o CA terá trazido resultados e produzido efeitos pela referência de reconhecimento da CAL aos órgãos de Direção, pelo seu *empenho e resultados alcançados no desenvolvimento do contrato de autonomia* (idem, p. 2).

Não se verificaram referências ao combate do abandono.

Considera-se haver algumas mais-valias que foram trazidas pelo CA, assim como parece ter havido melhoria na qualidade das aprendizagens. Registam-se novas dinâmicas com resultados positivos no sucesso dos alunos.

Parece, assim, que há produção de efeitos reais na organização escolar.

A adequação dos mecanismos de controlo das práticas corresponde à categoria de análise seguinte.

No que respeita a mecanismos de controlo das práticas, há referência a mecanismos de monitorização associados à avaliação efetuada e que foi transposta para o Relatório de Progresso, onde está *claramente exposto nas primeiras catorze páginas* (Relatório de da CAL, 03/2009, p. 1).

Assim, poderá considerar-se, face a este parecer da CAL, haver mecanismos de controlo da qualidade das aprendizagens. Esta avaliação interna a que se refere o Relatório da CAL manifesta claramente preocupações de eficácia, nomeadamente na obtenção de resultados associados ao sucesso dos alunos.

Embora sem se referir claramente à falta de apoio externo, assume-se que há falta de cumprimento dos compromissos pelo ME, designadamente os compromissos de natureza financeira, recomendando-se que *esta lacuna na execução do contrato seja rapidamente suprida* (Relatório da CAL, 03/2009, p. 2).

Face à análise, parece haver alguma funcionalidade nos mecanismos internos de acompanhamento e monitorização. A CAL expressou preocupações de eficácia relativamente ao desenvolvimento do CA.

No que respeita à monitorização através da CAL, não é muito visível a sua ação, contudo, produziu este relatório e emite recomendações.

Do apoio e acompanhamento da tutela, há referências apenas no sentido de serem cumpridos os compromissos.

A pergunta orientadora da análise seguinte é:

A autonomia presente corresponde às aspirações e futuramente deseja-se o seu aprofundamento?

Quanto à manutenção da autonomia ou ao seu eventual aprofundamento, numa perspetiva de sustentabilidade futura, sobressai e regista-se a existência de uma identidade forte dos atores com a Organização que se expressou numa *mobilização e cooperação do corpo docente que teve o mérito de actualizar as suas metodologias educativas através da inclusão das novas tecnologias dentro e fora da sala de aula* (Relatório da CAL, 03/2009, p. 1).

Embora sem referência expressa à alteração do ambiente da Organização, registou-se acentuada mobilização, essencialmente dos atores docentes.

As referências positivas ao desenvolvimento do CA são diversas, como por exemplo a *promoção de uma escola mais participativa nos direitos de cidadania, no aumento dos hábitos de estudo ou a mobilização e cooperação do corpo docente* (Relatório da CAL, 03/2009, p. 1).

Verifica-se assim, que existe identificação dos atores com a Organização, face a referências diversas da CAL. Não se registaram incentivos ou sugestões para o aprofundamento, assim como também não se verificaram registos de eficiência no âmbito do desenvolvimento da contratualização.

5.6.5. Conjugação dos resultados obtidos nas entrevistas com a análise documental

Dimensão de Entrada.

Na categoria que associa a contratualização com a elaboração e inventariação de necessidades, constata-se pelos registos, que o processo de avaliação interna se concretizou, havendo assim levantamento de necessidades. Houve também avaliação externa, daí resultando o enquadramento dos pontos fortes e pontos fracos.

A participação da Autarquia e dos Pais terá sido apenas de carácter formal, considerando-se, mesmo assim, que a dos pais terá sido mais ativa. Outros parceiros, não terão tido participação nesta fase inicial do processo.

A Escola Secundária passou a beneficiar de novas competências na área de recursos humanos, da gestão curricular e da gestão financeira. Passou a ter a possibilidade de estabelecer Calendário Escolar próprio e diferenciado.

A associação do PE com o CA é bastante explícita, embora exista alguma debilidade na relação com o RI, porque não são sugeridas alterações ao mesmo.

Criaram-se novas respostas aos problemas para o combate ao insucesso. As metas a atingir são claras e facilmente mensuráveis.

Surgem novas atividades, como as tutorias e apoios aos alunos, bem como na gestão de cargas horárias.

Embora haja colaboração com entidades exteriores, não se prevê a sua institucionalização.

Para a dimensão de *Entrada* cumprem-se os critérios de coerência em todos os referentes estabelecidos, embora com debilidades, enquanto o critério de participação, a nosso ver, não se cumpre.

Dimensão Construção

Os resultados da análise permitem confirmar que o PE se desenvolve de acordo com a autonomia concedida no CA e confirma-se a implementação de novas práticas a vários níveis. Igualmente se confirma pelos registos e entrevistas a criação de novos espaços, adaptação de outros, assim como a implementação de gabinetes e salas de estudo.

Confirmou-se também a contratação de psicóloga e a implementação das tutorias para os anos de início de ciclo, bem como, a reorganização dos horários docentes.

Quanto à pertinência na intervenção dos parceiros educativos, precisa de aprofundamento, nomeadamente a Autarquia, enquanto os pais, através da sua Associação, acabam por participar pontualmente.

Confirma-se a alteração de dinâmicas com o CA. São exemplo, a monitorização em termos de auto regulação e a criação de espaços de diálogo e colaboração, através de uma gestão mais eficaz dos horários dos docentes. Ao que parece muitas das atividades estarão excessivamente dependentes do órgão de topo o que poderá induzir debilidades.

Tem existido monitorização interna ao desenvolvimento do CA, uma vez que, uma das preocupações pós contratualização, é a procura da *sistematização de procedimentos*. Também se confirmam recomendações para reorientação de percursos. A monitorização não terá sido muito sistemática, pelo que se cumpre o critério de pertinência, embora haja debilidade no cumprimento do critério de eficácia.

Terá existido monitorização por parte da CAL contudo, parece que esse papel se limitou a algum incentivo inicial, não indo muito mais além, como se infere dos relatos e registos, onde as recomendações parecem poucas.

Assim, para a dimensão de *Construção*, pode afirmar-se que se cumprem a maioria dos critérios que foram estabelecidos para os referentes desta dimensão, embora com as debilidades referidas. O critério de pertinência relativo à intervenção dos parceiros, face à análise, não se cumpre.

Dimensão *Produtos*

Face aos registos e entrevistas aceitam-se como adequados os atuais níveis de autonomia continuando a manifestar-se a *vontade de ver aumentadas as competências*, pelo que existem ambições. Não ocorreu aprofundamento, pelo que, o critério de eficiência não se verificou.

Verifica-se que, as metas para o sucesso e abandono dos alunos se concretizaram, enquanto da vertente da formação profissional foram reformuladas.

A produção de efeitos reais na Escola em resultado da contratualização pode confirmar-se, dado que a monitorização corresponsabilizou os intervenientes, implicando-os nas dinâmicas desenvolvidas. Implementou-se o Observatório de Educação Cívica e o Quadro de Mérito e de Excelência. Da análise conjugada, confirmam-se efeitos positivos na implementação das tutorias, das salas de estudo e da contratação de um psicólogo. Reconhece-se qualidade à Organização, com o abandono escolar a tender para zero e com os bons resultados obtidos pelos alunos.

Face à forma como CA produziu efeitos e resultados, cumpre-se o critério de relevância social, dada a importância do papel da Organização, enquanto prestadora de serviço público.

O CA incentivou o desenvolvimento dos mecanismos de controlo da qualidade das práticas, ao trazer a necessidade constante de monitorizar. Confirmou-se que avaliação interna parece ter-se revelado eficaz tentando *responder às necessidades* contudo, também se confirma haver necessidade de acentuar a sua funcionalidade.

Confirmam-se os registos de preocupações de eficácia. É exemplo a monitorização à frequência da Sala de Estudo.

Não confirmamos recomendações através da CAL existindo apenas registos com referências elogiosas ao desenvolvimento do CA. Haverá, portanto, aqui alguma debilidade.

A análise confirma existir identificação entre os atores e a Escola, e desta com a comunidade. Por outro lado, as declarações e os registos confirmam que o CA terá melhorado o ambiente da Escola.

Não se verificaram registos de eficiência nem houve aprofundamento dos níveis de autonomia assim, consideramos que se verifica o critério de sustentabilidade, uma vez que, parecem estar criadas condições para avançar para um aprofundamento da autonomia contratualizada.

Cumprindo-se a generalidade dos critérios para dimensão *Produtos* e manifestando-se vontades de aprofundar os níveis iniciais de autonomia, pensamos que esta evolução já poderia ter ocorrido.

6. Associação de efeitos e resultados da contratualização da autonomia num Agrupamento de Escolas e numa Escola Secundária

Nesta fase final dos trabalhos de investigação onde os resultados da análise ao desenvolvimento da contratualização para o Agrupamento de Escolas e para a Escola Secundária já foram apresentados, importa agora estabelecer algumas associações dos mesmos para estas duas Organizações educativas.

É relevante, por isso, neste contexto final, retomar a base teórica e normativa de construção do referencial de avaliação, estabelecendo assim uma primeira associação com os resultados da análise e, num segundo momento, conjugando os resultados

obtidos em cada um dos referentes, estabelecer associação dos resultados obtidos nas duas organizações. Ao mesmo tempo, pretendemos expor os resultados que nos parecem ser de realçar como efeitos e resultados do desenvolvimento da autonomia contratualizada na Escola Secundária e no Agrupamento de Escolas estudados.

Partindo dos pressupostos referidos, esta última discussão e análise continuará a seguir a sequência do referencial de avaliação construído, e, numa base dialética, iremos analisando as diferentes *interacções* (Figari, 2008, p. 68) resultantes da introdução do CA em cada uma destas duas Organizações educativas.

Retomando os resultados obtidos na análise, na dimensão de *Entrada*, consideramos um conjunto de seis referentes a que associamos indicadores na perspectiva de, através destes, construir a imagem das *realidades susceptíveis* (Barbier, 1996, p. 84) de induzir transformação na Organização educativa, naturalmente através da introdução de um conjunto de novas regras e condições de desenvolvimento trazidas pelo CA.

As novas realidades introduzidas na Organização, quando operacionalizadas, induziram, por sua vez, alterações de processos e procedimentos que identificamos como dimensão de *Construção*, a que também naturalmente associamos referentes e indicadores.

Construída a imagem de processo, esta levará ao surgimento de efeitos e de resultados perspectivados através da dimensão *Produtos*, igualmente como imagem construída a partir do referencial construído.

Convirá relembrar mais uma vez que, nas imagens que sucessivamente fomos construindo com os dados recolhidos, procuramos diagnosticar as *inconsistências existentes entre discurso, as decisões e as acções – ou seja a organização da hipocrisia* (...) (Costa, 2007c p. 103).

Esta será, portanto, a linha orientadora desta associação final dos efeitos e resultados da autonomia contratualizada nas duas Organizações educativas estudadas.

Para a dimensão de *Entrada*

Dos resultados da análise resulta que o Agrupamento de Escolas e a Escola Secundária passaram a dispor de meios e espaços de participação da comunidade educativa local, no âmbito de um modelo de *democracia participativa* (Costa, 1991, p. 12) da comunidade local já antes muito defendido e agora concretizado através do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, onde as autarquias, os pais e a sociedade civil local passaram a estar formalmente representados.

Pelo agora legalmente estabelecido, estas duas Organizações educativas passam a dispor de condições de diálogo com a comunidade educativa local, *sobre projectos futuros* (Azevedo, 1995, p. 92), como entendemos ser o caso da adesão a um processo de contratualização da sua autonomia. Pensamos que, face a esta nova realidade, se fica na expectativa relativamente ao papel futuro destes novos parceiros.

Face aos resultados obtidos a partir da análise efetuada, quer o Agrupamento de Escolas quer a Escola Secundária não passaram a dispor, na prática, de novos espaços de *mediação e de regulação dos diferentes interesses* (Barroso, 2004, p.75), embora teoricamente esses espaços existam. A contratualização não promoveu nem acentuou os mecanismos de participação da Autarquia ou dos Pais, ou seja, não é nítido que as políticas educativas desenvolvidas no sentido de construir a autonomia do Agrupamento de Escolas e da Escola Secundária se tenham desenvolvido a partir da *comunidade em que se insere*, conforme se preconiza na filosofia do Normativo de suporte⁵⁰.

Embora a intervenção dos Pais, através das associações que os representam, tenha estado, em qualquer dos casos (Agrupamento de Escolas e Escola Secundária) mais próximas de uma intervenção ativa no processo de discussão e de adesão à contratualização, na verdade, a intervenção destes parceiros pareceu-nos muito reduzida, passando apenas pela participação formal em reuniões de órgãos de direção, onde o assunto terá sido discutido.

No que diz respeito à participação das autarquias, assim como de outros representantes da sociedade civil, nesta fase preparatória de discussão e de adesão à autonomia contratualizada, o processo ter-lhes-á passado à margem, tal como se percebe pelos resultados da análise das entrevistas, nomeadamente dos representantes das duas autarquias. Ou seja, existem órgãos que permitem espaços de participação, contudo, esta participação, provavelmente, limitou-se ao formalmente correto, como refere, na entrevista, a Diretora da Escola Secundária (25/01/2011), confirmando a participação destes atores, se *bem que não de forma tão activa conforme seria desejável*, aliás, não fugindo muito à regra do papel das autarquias, nos últimos dois séculos, *praticamente sem significado durante largos períodos* (Neto-Mendes, 2007, p. 3)

Parece-nos pois que, um dos pressupostos fundamentais para construção de uma autonomia que corresponda aos interesses locais falha por inexistência de uma

⁵⁰ Conforme se preconiza no Preâmbulo do DL n.º 115-A/98, de 4 de maio que veio a ser alterado sucessivamente, pelo DL n.º 75/2008 de 22 de abril, pelo DL n.º 224/2009, de 11 de setembro e pelo DL n.º 137/2012 de 2 de julho.

participação ativa, ou mesmo por alheamento dos representantes locais das populações. O mesmo se pode referir em relação aos Pais, embora nos pareça que, no que à Escola Secundária diz respeito, essa participação foi maior. Provavelmente esta maior participação fica a dever-se a características ambientais que apontam no caso da Escola Secundária, para um meio de nível sócio cultural acima da média.

Alguns investigadores, como Santos Guerra (2002), apontam algumas razões de ordem prática para essa escassez de participação dos Pais, como o terem de *se deslocar à escola*, a forma como são olhados pelos professores ou, por vezes, *as lutas entre membros das associações* (p. 175). Para outros, as razões são ainda mais simples, *como não estarem habituados* (Marques, 2001, p. 73).

Quanto a eventuais razões para a falta de participação das autarquias apontam-se as de cariz económico e o facto de as autarquias serem vistas apenas como responsáveis financeiros de alguns equipamentos, transportes ou apoio socioeducativo. Parece contudo que a razões principais são mais de ordem política e são inerentes à natureza e essência democrática do próprio Estado. Nestas razões políticas identifica-se a necessidade de haver descentralização de *forma a dar conteúdo substancial à participação* (Sousa Fernandes, 1995, p. 59). Esta descentralização associada à autonomia e à necessidade de participação ativa *inclui relações de poder* (Souza, 2003, p. 25), que são fundamentais na construção de uma imagem da escola que seja local e temporalmente diferenciadora. Parece-nos assim que estes dois municípios se incluem numa boa parte dos municípios que *raramente encontrou razões para contrariar um certo modelo que, na sua perspectiva, serve sobretudo os interesses do poder central* (Neto-Mendes, 2007, p. 7)

Verticalmente, através do Normativo adequado, instituiu-se o espaço de participação dos agentes locais, como as autarquias e outras organizações da sociedade civil; no entanto pelo que os resultados parecem indicar, esse espaço não será muito funcional, pelo que, provavelmente, será necessário pensar mais nas relações de poder inerentes à própria descentralização do Estado, que continuam a tardar. Talvez assim se entenda um pouco melhor esta escassez de uma real e efetiva participação dos representantes da comunidade educativa local. Provavelmente estará na altura de as autarquias passarem a dispor de um poder político mais efetivo nas organizações educativas.

Consideramos também neste referente o critério de coerência que se cumpre em ambos os casos, embora com debilidade no Agrupamento de Escolas. Para a

concretização deste critério, consideramos ter-se realizado algum levantamento de necessidades autonómicas, que nos pareceu ter estado bastante mais associado à realização do processo de avaliação externa do que ao de avaliação interna.

O levantamento de necessidades concretizou-se e consta de cada um dos CA, embora no caso do Agrupamento de Escolas se deva muito à avaliação externa e com a avaliação interna a ter um papel muito pouco significativo, daí a debilidade considerada. Parece-nos que a cultura de avaliação no Agrupamento ainda está pouco direccionada para o interior da Organização.

No referente seguinte, a imagem da realidade que se procurou construir diz respeito à obtenção de ganhos com a contratualização, nomeadamente a obtenção de novos meios e recursos, assim como novas competências.

Face aos resultados apresentados, constata-se que são diversas as novas competências que foram atribuídas ao Agrupamento de Escolas e à Escola Secundária, conforme prevê o Decreto-Lei 43/89, logo no seu preâmbulo, onde se refere que a autonomia se exerce *através de competências próprias em vários domínios*. Aliás, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, na sua definição de autonomia, aponta exactamente no mesmo sentido de esta passar pelo poder que se reconhece à escola *de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional*. Parece-nos que, face aos resultados, a *delegação de competências e recursos* (Barroso, 2006, p. 24) acaba por se concretizar, se não de uma forma muito acentuada, pelo menos criando alguma diferenciação com as escolas e agrupamentos de escolas sem CA. Além de novas competências, verificou-se que a contratualização trouxe novos benefícios no âmbito dos recursos humanos e dos recursos financeiros, daí termos considerado que se cumpre o critério de coerência face aos indicadores referidos.

A imagem que pretendemos aferir noutro dos referentes, diz respeito à relação estabelecida entre os documentos orientadores (PE e RI) e o CA. Neste referente, encontramos, face aos indicadores estabelecidos, alguma debilidade no cumprimento do critério de coerência.

No Normativo da autonomia a que fizemos referência anteriormente, é referido que a *autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um projecto educativo próprio*. Também o Decreto-Lei n.º 115-A/98 retoma esta ideia ao referir, no seu Artigo 3.º, que o PE e o RI *se constituem instrumentos do processo de autonomia das escolas*. Em qualquer dos casos estudados, verificou-se que a construção do PE assume o CA, isto é, conta com o contributo deste último para a sua concretização, o que nos parece ir

ao encontro do que já em 1991 Formosinho defendia, de que o PE apenas faz sentido *se* concebermos uma escola com autonomia, e este sirva de referência e seja orientador na *coerência e unidade da acção educativa* (p. 10), aliás tal como também defendia Costa (1991). Assim, baseando-se nos seus pontos fortes, que potenciará a resolução das suas debilidades e que são apontados nos dois contratos estudados, parece-nos que o CA está ao serviço do desenvolvimento do PE.

Onde nos parece que o CA não está formalmente assumido é no RI, ou seja, este documento deveria orientar o desenvolvimento do CA de forma mais ou menos circunstanciada, o que não foi possível verificar, por isso, pensarmos existir debilidade no cumprimento deste critério.

No referente onde procuramos verificar se cada um dos dois CA atribui à Organização respetiva uma autonomia adequada às necessidades identificadas na fase de pré-adesão, consideramos que, face aos indicadores estabelecidos, se verifica o cumprimento do critério de coerência para o Agrupamento de Escolas e para a Escola Secundária.

Face aos resultados obtidos, consideramos que os níveis de autonomia atribuídos estão de acordo com as necessidades que tinham sido identificadas, embora de forma diferente, quer pelo Agrupamento de Escolas, quer pela Escola Secundária. Criaram-se, em qualquer das duas Organizações, novas condições de resposta a problemas identificados, o que nos parece ir ao encontro do que defende Barroso (2006) como um dos pressupostos da autonomia, que passa pela *individualização de percursos escolares* (p. 24). Assim parece-nos que os pontos fortes, diferentes em cada Organização, apontam para o cumprimento de metas e objetivos operacionais identificados, num claro assumir de compromissos como pressuposto da contratualização.

O cumprimento de metas claras que o CA deverá apontar, baseia-se no pressuposto já referido de que tendo sido atribuídas *competências, apoios e meios* (Bolivar, 2004, p. 94), também devem, ao mesmo tempo, ser clarificadas as metas a alcançar (Maroy, 2009).

As metas definidas no CA do Agrupamento de Escolas e da Escola Secundária dizem respeito, essencialmente, a resultados escolares; contudo, como verificamos, são claras e facilmente verificáveis. Quanto aos indicadores de referência para estabelecer estas metas, parece-nos que necessitarão de maior amadurecimento, principalmente no que ao Agrupamento de Escolas diz respeito.

Como último referente da dimensão de *Entrada* a que devemos associar imagem de avaliação do real, estabelecemos a existência de novas práticas para a Organização sob proposta do CA. Face aos resultados obtidos em qualquer um dos dois casos estudados, são propostas para implementação novas atividades, assim como se assume a institucionalização de novas soluções para resolução de problemas o que, de alguma forma, está de acordo com o que preconizado por Formosinho e Machado (2000) que defendem que a contratualização deverá permitir o exercício de *práticas diferenciadas* (p. 95) pela Organização que contratualiza. De entre as novas soluções para qualquer das Organizações podem constar as parcerias, previstas e apontadas no caso do Agrupamento, que tem maior necessidade de recursos, o mesmo não se verificando na Escola Secundária, daí alguma debilidade, já referida, no cumprimento do critério de pertinência.

Para a dimensão de *Construção*

No primeiro dos referentes desta dimensão associada ao desenvolvimento do CA verifica-se, face aos resultados, o cumprimento do critério de pertinência, uma vez que nos parece que o PE se desenvolve de acordo com o nível de autonomia concedido. Parece-nos que, se a coberto deste CA se desenvolverem atividades que estejam em consonância com o PE, este documento continua então a garantir, como defende Costa (2007a), um *lugar estratégico* (p. 84) na procura de uma escola mais autónoma. Efetivamente, os resultados apontam para o desenvolvimento de novas práticas de âmbito organizacional e de planificação que se desenvolvem no Agrupamento de Escolas e na Escola Secundária, parecendo-nos que este PE se está a constituir como um *processo que contribui para o desenvolvimento autónomo* (Costa, 2007b, p. 82). No primeiro caso, verificou-se a criação, entre outros, de uma *Equipa Multidisciplinar de Apoio aos Alunos*, além de novas práticas no âmbito da gestão de recursos e ainda na gestão diferenciada do Calendário Escolar, enquanto no segundo caso, além de se ter concretizado também a gestão diferenciada do Calendário Escolar, concretizou-se ainda uma diferenciação na gestão dos tempos curriculares e de lecionação em algumas disciplinas e áreas curriculares não disciplinares. Parece, desta forma, confirmar-se o já proposto por outros investigadores, onde se aponta a contextualização curricular como uma *via promotora de aprendizagens mais significativas para os alunos* (Leite, Fernandes & Mouraz, 2012, p. 4).

Em ambas as Organizações o CA promoveu também o desenvolvimento de novas práticas, seja ao nível da sala de aula seja ao nível do apoio e acompanhamento dos alunos.

No segundo referente desta dimensão verifica-se, face aos resultados, que a intervenção dos parceiros educativos no desenvolvimento das políticas educativas de cada uma destas duas organizações não existiu ou, pelo menos, não se desenvolveu conforme seria desejável. Tal como Costa (2007b), também nós acreditamos que o desenvolvimento de qualquer projeto, neste caso o CA, implica *uma actuação conjunta e concertada* (p. 66) de todos os atores. Assim, parece-nos que neste projeto de construção e desenvolvimento da contratualização ou, pelo menos, o desenvolvimento das políticas a ela inerentes, deveria ocorrer dentro de *uma cultura organizacional adequada à definição de uma missão* (Barroso, 1998, p. 33), neste caso, de construção da autonomia contratualizada, numa Escola Secundária e num Agrupamento de Escolas.

Face aos resultados, a participação da autarquia terá sido meramente pontual ou mesmo inexistente. Quanto à participação dos Pais, no caso da contratualização desenvolvida na Escola Secundária, a Associação que os representa ter-se-á revelado nalgumas situações como parceiro portador de dinamismo. O mesmo não se terá verificado no Agrupamento de Escolas, onde a participação dos Pais, quando se verifica, é apenas de carácter pontual, o que está de acordo com o comportamento dos atores que orientam as suas *práticas por referência à cultura organizacional instituída nos contextos escolares concretos* (Torres, 2011, p. 94).

Ainda relativamente à participação de outros parceiros da comunidade educativa local, embora existam algumas parcerias no caso do Agrupamento de Escolas e mais pontualmente no caso da Escola Secundária, parece-nos que os recursos envolvidos nas mesmas terão pouco significado.

Quando às circunstâncias trazidas pela contratualização que poderiam apontar para o esbatimento dos muros da Organização escolar, notaram-se sérias dificuldades na aquisição *da dimensão local das políticas educativas* (Lima, 2011a, p. 36), ou seja, a intervenção da comunidade educativa local, associada à fase de desenvolvimento do CA, ficou muito aquém do desejável; aliás, o mesmo já se tinha verificado quanto à intervenção destes parceiros na fase de adesão à autonomia.

Face a uma participação da autarquia e associação de pais que, pouco mais além vai do que a presença em reuniões formais de órgãos como o Conselho Geral da Escola ou do Agrupamento, consideramos que a contratualização não promoveu o

desenvolvimento ou a intervenção dos parceiros locais. Não se tendo verificado um aumento notório da intervenção destes ou de outros parceiros, em resultados da implementação do CA, logo este não contribui para que os parceiros tivessem um papel mais interventivo na Organização. Assim, o CA não terá promovido o aumento da horizontalização de dependências (Barroso, 2006), pelo que, nesta vertente a contratualização não terá contribuído para o reforço da autonomia.

Esta inércia percebida e consentida levou-nos a considerar não se verificar o critério de pertinência na intervenção dos parceiros na implementação de políticas educativas do Agrupamento de Escolas. No caso da contratualização na Escola Secundária, entendemos existir elevado grau de debilidade no seu cumprimento.

Através do referente seguinte, onde estão em causa a produção de dinâmicas coletivas de participação e de colaboração por efeito da contratualização, pretendeu-se avaliar se o CA contribuiu para a criação de uma *mobilização da autonomia* (Barroso, 2005b, p.125). Assim, embora a generalidade das atividades desenvolvidas tenham origem nos atores docentes, parece-nos que se criou a desejada dinâmica *mobilizadora e agregadora* (Carvalho e Afonso, 1993, p.18) à volta de um projeto em desenvolvimento. No caso concreto do Agrupamento de Escolas, destaca-se o desenvolvimento dos GDD que, envolvendo um elevado número de docentes, incrementou atitudes de participação efetiva e de colaboração mútua. Parece-nos que esta opção dos professores por uma pedagogia diferenciada constituiu então, *um lugar central na criação, ou não, de condições favoráveis à realização de práticas de contextualização curricular* (Fernandes e Figueiredo, 2012, p. 175), criando naturalmente condições para o desenvolvimento do sucesso dos alunos.

Relativamente aos processos desenvolvidos na Escola Secundária, assume-se igualmente alterações na dinâmica organizacional, concretizando-se que o CA *veio ajudar a alterar a dinâmica do PE*, passando a *haver menos actividades mas se calhar mais frutíferas* (Coordenadora de Projetos da Escola Secundária, 28/01/2011). Este trabalho pedagógico e curricular que acaba por surgir no âmbito da contratualização parece-nos enquadrar-se então no que Leite e Fernandes (2010) defendem como sendo um registo de *partilha e de construção colectiva* em resposta a *solicitações das famílias e de outros elementos da comunidade educativa* (p. 199).

Efetivamente, como resultado do seu desenvolvimento, o CA impulsionou dinâmicas coletivas e colaborativas, concretizadas *através de acções educativas e de práticas pedagógicas democráticas, no quadro das quais a autonomia, individual e*

colectiva, de professores e de alunos, se revela um elemento decisivo (Lima, 2006, p. 56).

Assim, face às ações desenvolvidas e implicativas dos docentes na dinâmica coletiva destas duas Organizações Educativas, parece-nos cumprir-se o critério de pertinência, embora, ao que nos parece, com alguma debilidade, seja porque no caso afeto ao Agrupamento de Escolas a produção de resultados no sucesso dos alunos está muito direccionada para o 2.º Ciclo, seja porque na Escola Secundária nos pareça haver necessidade de aprofundamento das dinâmicas de colaboração. Julgamos que as atividades desenvolvidas ainda estão bastante dependentes do Órgão de Direção no caso do CA desenvolvido na Escola Secundária.

Noutro referente desta dimensão procurou-se perceber se o processo de avaliação interna ao desenvolvimento do CA funcionou e contribuiu para redefinir ou reforçar percursos e metas.

Face aos indicadores estabelecidos, não se terão cumprido os critérios de pertinência nem de eficácia no caso do acompanhamento da contratualização desenvolvida no Agrupamento de Escolas. Não verificamos que existam recomendações, assim como não se identificou a forma como esta avaliação se concretiza ou como se procede à monitorização da contratualização.

Em sentido contrário apontam os resultados da contratualização desenvolvida na Escola Secundária, onde, embora nos parecendo existir debilidade no cumprimento do critério de eficácia, as metodologias de avaliação desenvolvidas terão permitido *compreender, interpretar, reflectir, construir os sentidos e os espaços das relações sociais (...), em que as marcas de subjectividade dos actores são vistas como um enriquecimento e um aprofundamento da informação* (Neto-Mendes, 2002, p. 14).

No que consideramos ser uma *boa utilização da avaliação* (Madureira, 2004, p. 30), esta deveria contribuir para redefinir ou reforçar percursos e metas no sentido do cumprimento de um PE cada vez mais autónomo e onde o CA funcionasse apenas como mais um pilar dessa construção. Parece-nos que, no Agrupamento de Escolas, alguns dos atores docentes não valorizam a avaliação nessa perspetiva ao referirem que *há sempre uma avaliação implícita, acaba por haver sempre* (Coordenadora de Departamento, 4/03/2011). Ora, se queremos que esta avaliação contribua para a melhoria do desempenho coletivo, não podemos deixar-nos ficar apenas pelo implícito, sob pena de não conseguirmos afirmar a autonomia de que nos sentimos usufrutuários.

No que se refere à implementação desta avaliação no desenvolvimento do CA da Escola Secundária, os resultados apontam para esta se tenha concretizado e tenha contribuído para uma maior sistematização de procedimentos e que tenha implicado mesmo a redefinição de metas para o absentismo, conforme se refere no Relatório de Progresso de 2009. Mesmo aqui, parece-nos existir alguma debilidade, uma vez que a concretização desta avaliação aponta, nas diversas componentes, muito para o fim de cada ano letivo. Parece-nos que se poderia ir um pouco mais longe nesta monitorização e acompanhamento, daí nos parecer existir alguma debilidade no cumprimento do critério de eficácia.

Assim, parece-nos existir alguma dificuldade, pelo menos no que diz respeito ao Agrupamento de Escolas, em dar cumprimento a um dos princípios orientadores⁵¹ do CA, que passaria pelo *desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho da escola que permitam acompanhar a melhoria do serviço público de educação*.

A tal cultura de avaliação que vem sendo preconizada, e que Maroy (2009b) refere como indexada à própria contratualização, desenvolveu-se positivamente no caso da contratualização da Escola Secundária, enquanto no Agrupamento Escolas esse desenvolvimento parece precisar de ser melhorado ou, pelo menos, incluir uma maior sistematização de procedimentos.

O último referente desta dimensão de análise está associado ao funcionamento dos mecanismos de acompanhamento desenvolvidos pela CAL.

Face aos resultados da análise, o critério de eficácia cumpre-se com debilidade no que diz respeito ao acompanhamento do CA na Escola Secundária, uma vez que as recomendações são poucas, e o incentivo ao aprofundamento não existiu. Parece ter existido contudo, pelo menos na fase mais inicial, incentivo ao desenvolvimento do projeto de contratualização.

Quanto ao acompanhamento da contratualização no Agrupamento de Escolas, os resultados da análise apontam para que, na fase inicial a CAL, tenha reunido, tenha reconhecido eficácia mas, depois padeceu de um quase completo abandono pela tutela (DRE), conforme reconhecem atores docentes. Neste grupo de atores, também há quem afirme não saber qual o papel desta Comissão: *Eu não sei exactamente o tipo de monitorização e acompanhamento que está a ser feito (...) Coordenadora de Departamento, 4/03/2011*).

⁵¹ Nos termos do Artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio.

Embora em termos formais e legais se tenha mantido a associação entre estes primeiros passos de descentralização e o *reforço das formas de avaliação* (Barroso, 2006, p. 29), em termos práticos, parece-nos que ainda haverá muito a fazer para que se concretizem efetivamente o acompanhamento e a monitorização.

Embora o alheamento da DRE não pareça pôr em causa o exercício do papel de verificação da qualidade do serviço público pelo poder central, essa competência passa a ser concretizada quase exclusivamente através do controlo pelos resultados (Bolivar, 2004, p. 99). Parece-nos efetivamente pouco, quando as regras de contratualização da autonomia, desenhadas pelo próprio Estado, apontam para mecanismos substancialmente mais diversificados e desenvolvidos.

Para a dimensão *Produtos*

Nesta última dimensão de análise, mais associada aos resultados da contratualização, estabelecemos como primeiro referente a evolução da autonomia, onde, através dos indicadores estabelecidos e face aos resultados da análise se veio a concluir que não se concretizou o critério de eficiência.

Em qualquer das duas organizações educativas com CA em desenvolvimento, não se concretizou renegociação dos níveis iniciais de autonomia, o que quer dizer que não houve aprofundamento da autonomia. Embora relativamente a este aspeto a Diretora do Agrupamento de Escolas (2/03/2011) refira que a autonomia *deveria ter ido* mais longe ou o Relatório de Progresso da Escola Secundária (04/2011) expresse ter-se registado a *vontade de ver aumentadas as competências iniciais* (p. 20), no sentido de aprofundar a autonomia obtida, na verdade, este aprofundamento não se concretizou. Este aspeto pode, em certa medida, revelar-se em algum desalento, que se constatou em parte dos atores do Agrupamento de Escolas e na Escola Secundária, uma vez que estava previsto no articulado do Diploma regulador a possibilidade de o CA inicial poder ser *alterado a todo o tempo*.

Face à contratualização realizada e uma vez que o Estado central negociou metas a alcançar (Maroy, 2009b), parece-nos que teria sido importante verificar se em função dos contextos locais deveria, ou não, haver lugar a nova negociação. Considerando que as organizações educativas manifestaram vontade nesse sentido, o Estado central deveria ter acedido, no mínimo, a negociar o eventual aprofundamento dos níveis iniciais, sob pena de o processo de evolução da autonomia contratualizada voltar novamente a estagnar.

Face aos resultados da análise, os níveis de autonomia atribuídos na contratualização parecem ter-se revelado adequados às necessidades identificadas em ambas as Organizações educativas; contudo, não deixaram de se revelar novas ambições, numa perspectiva de aprofundamento futuro e de uma nova negociação da autonomia. Assim parece-nos que teria sido útil para o desenvolvimento do processo de autonomia que se tivesse desenvolvido, ainda no decurso do processo de contratualização inicial, um processo de avaliação da *produção do essencial dos resultados* (Fazendeiro, 2002, p. 63), no sentido de perspetivar caminhos para o futuro dos CA.

Não se cumpre, portanto, o critério de eficiência em nenhuma das duas organizações com CA em desenvolvimento.

O referente seguinte, na dimensão associada aos resultados e efeitos da contratualização, prende-se com a melhoria dos resultados escolares obtidos pelos alunos. Face ao estabelecido em qualquer um dos dois CA, é claramente assumido pelas partes o cumprimento de determinadas metas, aquilo que Barroso (2006) identifica como *a obrigação dos resultados* (p. 32). Naturalmente de acordo com uma forma de gestão inerente à contratualização,

que se afasta da verificação da conformidade de processos para se aproximar de uma verificação da distância entre os objectivos prosseguidos e os resultados alcançados (Formosinho, Fernandes, Machado & Ferreira, 2009, p. 7).

Face aos resultados da análise, as metas previstas para o sucesso educativo foram facilmente atingidas no Agrupamento de Escolas e na Escola Secundária, referindo-se, nesta última, que *as metas primam por apresentar números ambiciosos* (Relatório de Progresso, 28/04/2011, p.1). As metas associadas aos exames nacionais também foram alcançadas com facilidade por esta Organização.

Quanto ao abandono escolar, no Agrupamento de Escolas isso não constituiu preocupação, enquanto na Escola Secundária se atingiram as metas propostas, exceto nas vias profissionalizantes, onde houve reajustes nas metas a alcançar.

Ao que nos foi dado verificar através da análise dos dois CA, qualquer uma das duas Organização não se coibiu de aceitar uma lógica associada com o gerencialismo empresarial, ao assumir a definição das *suas metas* (Afonso, 2002, p. 97) obedecendo a uma lógica de tutela política, baseada em objetivos gerais definidos por ela, garantindo *desta forma legitimidade de intervenção na governação* (Formosinho e Machado, 2009). Embora seja sempre questionável essa definição, na forma ou no conteúdo, na

verdade, as metas propostas foram facilmente alcançadas em ambas as Organizações. Perante o exposto, consideramos então cumprir-se neste referente o critério de eficácia.

O referente que estabelecemos a seguir prende-se com a produção de efeitos reais do CA em cada uma das Organizações educativas, Agrupamento de Escolas e Escola Secundária, a que, de acordo com os indicadores, associamos o critério de relevância, considerando-se que uma escola de excelência passa, em muito, por possuir uma boa *imagem pública* (Idem, p. 99). Daí termos considerado este aspeto da produção de efeitos na organização e a sua importância para a comunidade educativa local, nomeadamente os encarregados de educação.

De forma mais assumida, no caso do Agrupamento de Escolas, ou de forma mais dissimulada, no caso da Escola Secundária, consideramos cumprir-se o critério de relevância, uma vez que, face aos indicadores, ambos os CA produziram efeitos reais em cada uma das duas Organizações em estudo. Os GDD alteraram as dinâmicas de funcionamento e a qualidade das aprendizagens no Agrupamento de Escolas. Verifica-se a concretização deste indicador ao referir-se que a *implementação dos GDD teve repercussões no sucesso absoluto (100%) no 6.º ano de escolaridade* (Relatório CAL, 26/01/2009, p.1). Assume-se claramente que a melhoria na qualidade das aprendizagens é resultante da implementação dos GDD que, para muitos dos atores docentes, representa a grande mais-valia do CA. Constatam-se portanto resultados positivos no sucesso dos alunos.

No caso do CA implementado na Escola Secundária referimo-nos a uma forma mais dissimulada na produção de efeitos reais na Organização, porque nem todos os atores assumem que os bons resultados obtidos resultam de efeitos do CA, embora haja quem reforce que o CA permitiu a contratação de uma psicóloga, permitiu as tutorias e conduziu a uma melhoria nas práticas, pelo que estas mais-valias trazidas pela contratualização terão contribuído para o reforço da qualidade.

Parece-nos ser de realçar este aspeto diferenciador entre as duas organizações, atendendo a que se encontravam em patamares de autonomia diferentes e se organizam de acordo com diferentes objetivos daí a qualidade poder ser vista de forma diferente, naturalmente porque o *conceito de qualidade é relativo e os grupos de interesse têm diferentes prioridades e expectativas* (Coelho, Sarrico e Rosa, 2008, p. 57).

Consideramos também importante que se verifique tal diferenciação entre as duas Organizações, o que nos parece estar de acordo com os princípios em que se

fundamenta a autonomia, em *capacitar as escolas para construir em diferentes graus de desenvolvimento (...) a sua própria autonomia* (Bolívar, 2004, p. 93).

Ao considerarmos verificar-se o cumprimento do critério de relevância face aos efeitos produzidos pelo CA em cada uma das duas Organizações, consideramos também que, através desta forma de regulação, se está a desempenhar melhor o serviço público de educação, conforme se preconiza no preâmbulo do Decreto-Lei de suporte da contratualização e que, por outro lado, se começa a encontrar talvez um princípio de resposta à falência do modelo *burocrático-profissional* (Maroy, 2009) que tem vigorado no sistema educativo português.

Noutro dos referentes houve preocupação com a adequação dos mecanismos de controlo das práticas, uma vez que, nos termos do Artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, a contratualização impõe o reforço da responsabilização dos órgãos de administração e gestão, *através do desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho da escola*. Neste referente procurou-se, face aos indicadores estabelecidos, avaliar a adequação desses mecanismos de controlo e de avaliação de processos e procedimentos.

Face aos resultados da análise, parece-nos que os mecanismos de controlo das práticas ainda necessitam de maior desenvolvimento, nomeadamente no que diz respeito ao Agrupamento de Escolas, onde não se cumpriu o critério de eficácia para este referente. No que respeita ao CA desenvolvido na Escola Secundária, parece cumprir-se, embora com debilidade, o critério de eficácia.

No que ao Agrupamento de Escolas diz respeito, foram desenvolvidos, ao nível do Conselho Pedagógico, alguns mecanismos de acompanhamento e controlo da qualidade das aprendizagens, contudo, também se assume que, ao nível interno, *falta haver definições claras sobre o que se está a tratar e sobre o que se vai avaliar* (Coordenadora do Pré-Escolar, 4/03/2011).

No que diz respeito ao desenvolvimento destas práticas na Escola Secundária, a contratualização terá trazido *esta necessidade constante de monitorização e de avaliação* (Coordenador de Departamento, 26/01/2011), o que, mesmo acarretando alguma pressão e desconforto, acaba por produzir alguns frutos na qualidade das aprendizagens. Assim, no caso do CA desenvolvido na Escola Secundária, parece verificarem-se preocupações de eficácia na execução da avaliação, uma vez que se constata que esta avaliação procura contribuir para a verificação do cumprimento das *nossas metas e dos nossos progressos* (Diretora, 25/01/2011). Parece-nos que

efetivamente nesta Organização a avaliação desenvolveu-se e funcionou *como um instrumento de promoção de aprendizagens críticas e reflexivas e de melhoria dos programas e projectos educativos* (Afonso, 2002, p. 31).

Quanto à monitorização através da CAL, no caso da contratualização da Escola Secundária, ao que parece, emitiu alguns incentivos e elogios, não sendo visíveis muitas recomendações. No que respeita ao acompanhamento através desta Comissão, no Agrupamento de Escolas, não se percebe que tenha sido realizada qualquer recomendação ao desenvolvimento da contratualização.

No que diz respeito aos procedimentos de avaliação interna e monitorização adotados com vista a acompanhar o desenvolvimento do CA, em quaisquer das duas organizações surgem algumas dúvidas relativamente à sua funcionalidade.

De facto entendemos que, nomeadamente no acompanhamento da contratualização no Agrupamento de Escolas, haveria necessidade de concretizar procedimentos de monitorização e avaliação mais incisivos e, por outro lado, que o acompanhamento pela CAL com o apoio de tutela se concretizasse. Parece-nos importante relembrar que a decisão política da Organização escolar de optar pela contratualização, além de implicar a obrigatoriedade do cumprimento de objetivos, implica também a atribuição de competências, nas quais naturalmente se inclui o desenvolvimento de uma *cultura de avaliação* (Maroy, 2009b), associada aos processos de monitorização e acompanhamento.

Relativamente à Escola Secundária, além da referência à falta de apoio da tutela que se poderá concretizar em maior acompanhamento através da CAL, parece-nos haver necessidade de melhorar a funcionalidade da avaliação interna.

Logo, embora seja de reconhecer a existência de eficácia na adequação dos mecanismos de controlo das práticas desenvolvidas na Escola Secundária, parece-nos que existe alguma debilidade; contudo, cremos não se estar longe da *institucionalização de uma cultura de avaliação* (Costa, Marques e Graça, 2002, p. 257). No que diz respeito ao Agrupamento de Escolas, consideramos não se cumprir o critério de eficácia, face ao exposto anteriormente.

Naturalmente que quando se defende que a avaliação externa deve contribuir para uma *melhor aprendizagem dos alunos* (Idem, p. 107), esta componente apenas é verificável se a seguir à avaliação externa existir uma componente de avaliação interna, que surja para configurar a *escola com um cultura de investigação e melhoria do que se faz* (Bolivar, 2004, p. 95), isto é, que se desenvolva uma cultura de avaliação funcional

que permita monitorizar processos e práticas desenvolvidas de acordo com os contextos. Não parece ter sido este o caso do acompanhamento e controlo desenvolvidos no Agrupamento de Escolas, onde nos parece que a avaliação externa não contribuiu para esse desenvolvimento, dado que a própria tutela, através da DRE respetiva, não terá exigido nem apoiado o seu desenvolvimento. Esta situação de falta de apoio por parte da tutela induz-nos a lembrar que, de acordo com o contrato, que implementa a autonomia contratualizada, a responsabilidade imediata pelos *resultados educacionais* é da diretora (Afonso, 2010) daí a eventual desresponsabilização.

Embora necessitando, ao que parece, de algumas melhorias, os mecanismos de avaliação desenvolvidos na Escola Secundária ter-se-ão revelado mais adequados.

No último referente procurou-se perceber e avaliar se a autonomia obtida corresponde às aspirações da comunidade educativa local, isto é, se o empenho colocado na obtenção da contratualização continua a merecer a confiança da generalidade dos atores com vista à continuação de um futuro com autonomia contratualizada.

Face aos resultados da análise, consideramos que em qualquer uma das duas Organizações, Agrupamento de Escolas e Escola Secundária, existe uma identificação muito forte dos atores com a Instituição e desta com a região onde está integrada. No que diz respeito à Escola Secundária, esta identidade está *consolidada com projetos que são conhecidos da comunidade* (Diretora, 25/01/2011).

Neste contexto, são diversas as referências positivas à melhoria do ambiente em qualquer uma das duas organizações, havendo inclusive referências ao contributo do CA para essas melhorias, em certa medida, de acordo com a ideia defendida por Formosinho, Fernandes, Machado, & Ferreira, *que o contrato estimula a acção dos participantes no sentido de alcançar objectivos (...)* (2009, p. 7).

Parece-nos interessante verificar que, embora as opiniões apontem na sua generalidade para que se embarque *nessa aventura do aprofundamento* (Coordenador de Departamento da Escola Secundária, 26/01/2011), em qualquer uma das duas organizações, continua a pairar algum ceticismo face aos resultados, que, para uns, deveriam ser melhores, mas que, para outros, implicam satisfação, como se lhes refere a Coordenadora de Projetos da Escola Secundária (26/01/2011): *Eu ficava sempre muito satisfeita com o trabalho que estávamos aqui a desenvolver (...)*.

Se bem que se tenham expressado diversas opiniões a favor do aprofundamento dos níveis de autonomia, tal não se verificou. Não houve interesse da tutela, por parte de qualquer uma das duas DREs envolvidas.

Face ao exposto, parece-nos que houve resultados evidentes da contratualização em ambas as Organizações e que esses resultados até surgem mais evidentes no Agrupamento de Escolas. Contudo, face ao observado, parece-nos que na Escola Secundária se está bastante mais além do *nível elementar da retórica* (Formosinho e Machado, 2000b, p. 100), no discurso e nas ações usadas de que são exemplo sobretudo algumas escolas secundárias, onde a liderança *tende a valorizar a produção de resultados escolares* (Torres, 2011, p. 101).

A nosso ver, algumas das novas práticas, permitiram alterações no ambiente de cada uma das Organizações e induziram recomendações de aprofundamento e referências positivas ao CA, pelo que, segundo nos parece, a sua continuidade, em ambas, tem sustentabilidade.

Parece-nos que se cumpre o critério de sustentabilidade, também porque as expetativas que se depositaram foram imensas mas, ao mesmo tempo, porque cada Organização passou a depender um pouco mais *do seu ambiente* (Costa, 2007, p.102), o que, a nosso ver, poderá induzir uma maior abertura do caminho para uma maior autonomia.

Assim, embora os níveis de autonomia até agora obtidos não satisfaçam todas as aspirações da Escola Secundária ou do Agrupamento de Escolas, em ambas, são inúmeras as opiniões favoráveis ao seu aprofundamento, cuja sustentabilidade nos parece estar assegurada, havendo, contudo, necessidade de, nestes primeiros passos da autonomia contratualizada, todos os intervenientes estarem dispostos a aprender e responder às solicitações.

Para finalizar esta associação de resultados baseada no referencial construído, onde se verifica o cumprimento da maioria dos critérios aplicados a cada um dos referentes, resta-nos fazer uma referência avaliativa global à introdução dos CA nas duas Organizações. Assim, após esta análise sequencial e de acordo com cada um dos referentes, importa também concretizar uma análise mais global para cada dimensão:

- (a) Na dimensão de *Entrada* cumpre-se a generalidade dos critérios nos diferentes referentes, embora se verifique debilidade no cumprimento do critério de coerência associados aos referentes próximos dos documentos organizadores (PE e RI) bem como no

referente associado a novas práticas nas Organizações; não se cumpre o critério de participação no processo que conduziu à contratualização. Face a esta súmula, o resultado no cumprimento de critérios é francamente positivo, pelo que podemos fazer uma avaliação positiva do processo de adesão ao CA para esta dimensão em ambas as Organizações.

- (b) Na dimensão *Construção*, cumprem-se também a maioria dos critérios aplicados a cada um dos referentes nas duas Organizações, embora no caso do Agrupamento de Escolas sejam em maior número as debilidades e o incumprimento de critérios. Face aos indicadores estabelecidos, não se cumpre, nesta Organização, o critério de pertinência, no que diz respeito à intervenção dos parceiros educativos, assim como não se cumprem os critérios associados aos referentes relacionados com a avaliação interna e monitorização pela CAL. Verifica-se ainda existir debilidade no cumprimento do critério de eficácia, associado às dinâmicas desenvolvidas. Na Escola Secundária cumpre-se a totalidade dos critérios, embora com debilidade em alguns dos referentes, nomeadamente nos associados à intervenção dos parceiros, dinâmicas desenvolvidas, avaliação e monitorização pela CAL. Assim, parece-nos que o desenvolvimento do processo de contratualização teve efeitos qualitativos positivos em ambas as Organizações.
- (c) Finalmente, nos referentes associados à dimensão *Produtos*, e face aos indicadores estabelecidos, não se cumpre o critério de eficiência que implicaria ter havido aprofundamento dos níveis iniciais de autonomia; não se cumpre igualmente o critério associado aos mecanismos de acompanhamento do CA desenvolvido no Agrupamento Escolas, cumprindo-se com debilidade na Escola Secundária. Nos restantes referentes, cumprem-se os critérios a eles associados, como a eficácia, a relevância e a sustentabilidade. Assim, parece-nos que pode haver futuro na autonomia contratualizada, face aos produtos resultantes destes primeiros passos na autonomia.

Na sequência da avaliação anteriormente efetuada, em função do referencial construído, importa ainda deixar exposto e resumido o contributo da implementação dos dois CA estudados, no reforço da autonomia das escolas e agrupamentos de escolas públicas.

| Vértices orientadores do reforço da autonomia nas Escolas e Agrupamentos de escolas | Contributo para a autonomia | | Nos casos estudados |
|---|------------------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| Novos espaços de participação e mediação, em diálogo com comunidade local, num modelo de democracia participativa, numa atuação conjunta e concertada, promovendo a horizontalização de dependências (Costa, 1991; Azevedo, 1995; Barroso, 2004, Barroso 2006; Costa, 2007b). | Reforça a autonomia | Diminui a centralização | Não concretizado |
| Poder para tomar decisões nos domínios estratégicos, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional (DL n.º 115-A/98). | Reforça a autonomia | Diminui a centralização | Concretizado em parte |
| Delegação de competências e atribuição de recursos (Bolivar 2004; Barroso, 2006). | Reforça a autonomia | Diminui a centralização | Concretizado |
| Elaboração de PE próprio que orienta e o desenvolvimento de atividades (Costa, 1991; Formosinho, 1991; Costa 2007a; DL n.º 115-A/98). | Reforça a autonomia | Diminui a centralização | Concretizado |
| Clarificação e negociação de metas a alcançar (Maroy, 2009; Maroy, 2009b, Afonso, 2009). | Pode Reforçar a autonomia | Promove a centralização | Concretizado |
| Controlo pelos resultados e reforço de formas de avaliação (Bolivar, 2004; Barroso, 2006) | Não reforça a autonomia | Promove a centralização | Concretizado |
| Contextualização e individualização curricular promotora de aprendizagens mais significativas em contextos diferenciados (Formosinho e Machado, 2000; Barroso, 2006, Torres, 2011; Fernandes e Figueiredo, 2012; Leite, Fernandes & Mouraz, 2012). | Reforça a autonomia | Diminui a centralização | Concretizado em parte |
| Estabelecimento de dinâmicas coletivas, mobilizadoras e agregadoras para alcançar objetivos (Carvalho e Afonso, 1993; Barroso, 2005b, Lima 2006; Formosinho, Fernandes, Machado, & Ferreira, 2009). | Reforça a autonomia | Diminui a centralização | Concretizado |
| Negociação do aprofundamento dos níveis iniciais de autonomia (DL n.º 115-A/98). | Reforça a autonomia | Diminui a centralização | Não concretizado |
| Obrigações dos resultados e verificação da sua conformidade (Barroso, 2006; Formosinho, Fernandes, Machado & Ferreira, 2009). | Não reforça a autonomia | Promove a centralização | Concretizado |
| Resultados de acordo com o interesse, as prioridades e as expectativas em diferentes graus de desenvolvimento, numa dimensão local (Bolivar, 2004; Coelho, Sarrico e Rosa, 2008; Lima, 2011b). | Reforça a autonomia | Pode diminuir a centralização | Concretizado |
| Reforço da responsabilização dos órgãos de gestão da escola ou agrupamento de escolas desenvolvendo-se instrumentos de avaliação (DL n.º 115-A/98). | Pode reforçar a autonomia | Promove a centralização | Concretizado |
| Institucionalização na Organização educativa de uma cultura de avaliação e melhoria do que se faz (Costa, Marques e Graça, 2002; Bolivar, 2004; Madureira, 2004, Maroy, 2009b) | Reforça a autonomia | Diminui a centralização | Concretizado em parte |

Tabela 11 – Resumo de cambiantes no reforço da autonomia

Retomou-se a ideia de Barroso (2006) acerca da existência de um movimento de cambiantes e amplitudes no reforço da autonomia, que foi eventualmente gerada, pela implementação dos dois CA agora estudados. Assim, conjugando os contributos dos diferentes investigadores em que nos apoiamos na construção do referencial de avaliação, e na interpretação dos resultados, estabelecemos um conjunto de vértices orientadores do reforço da autonomia. Associamos o contributo de cada um desses vértices para o reforço da autonomia e, aplicando aos resultados do estudo de avaliação efetuado, construímos um quadro resumo que pretende expressar o contributo da implementação dos dois CA, para o desenvolvimento da autonomia das escolas e agrupamentos de escolas públicos (tabela 10). Da sua leitura sobressai que há contributos para o acentuar da centralização e são diversos, contudo, a nosso ver, são em maior número os contributos concretizados para o reforço da autonomia.

Em face dos resultados pensamos que o caminho ainda é longo, mas sabemos também que este se faz caminhando e sem querermos ser demasiado otimistas, numa interpretação que depende sempre do ponto de vista, o que para alguns representa pouco, para outros, pode representar soluções.

Em função do exposto, pensamos poder afirmar que o CA desenvolvido nas duas Organizações educativas em estudo contribuiu de forma qualitativamente positiva para a concretização do seu PE, para o reforço da autonomia e da qualidade do serviço público de educação.

Entendemos que a autonomia contratualizada ainda que com desenvolvimento incipiente, tem condições para prosseguir, desde que se aprenda a dar sequência a estes primeiros passos.

Notas finais

Nestas últimas linhas, que identificamos como notas finais, pretendemos, por um lado, apontar tópicos de respostas para as questões colocadas no início desta investigação, e, por outro, deixar pistas para a utilização deste estudo, seja no desenvolvimento ou implementação de outras medidas políticas relacionadas com a autonomia das escolas, ou no prosseguimento de linhas de investigação nesta área.

Face ao exposto anteriormente, onde se procuraram associar efeitos e resultados da contratualização nas duas Organizações educativas em análise, pode referir-se que são observáveis efeitos da implementação do CA. Mesmo não se esperando que a medida de política educativa em estudo viesse trazer alterações muito profundas na organização do sistema educativo público português, pelo menos, no imediato, confirma-se que surgiram novas dinâmicas bem como novas competências, novas soluções e obrigações, que os atores assumem ser resultado da contratualização. Embora saibamos que a contratualização traz compromissos para prossecução de objetivos, não podemos igualmente esquecer que esta regulação contratual implica também *um nova concepção de escola pública e pretende romper com a tradição centralizada e burocrática de gestão das escolas* (Formosinho, J., Fernandes A, Machado, J. & Ferreira, H., 2009, p. 7).

No que diz respeito às duas contratualizações analisados, pode afirmar-se que, face ao levantamento de necessidades concretizado, o CA veio satisfazer essas necessidades, se não na totalidade, pelo menos em parte. As duas Organizações educativas passaram a dispor de competências para a contratação técnicos superiores, respetivamente, um terapeuta da fala e um psicólogo. Passaram também a dispor da possibilidade de organizar as aulas de algumas disciplinas por grupos de nível (GDD), no caso o Agrupamento. A implementação de professores tutores, com crédito disponível para tal, ou a gestão diferenciada de cargas horárias nalgumas disciplinas ou áreas passaram a ser competências usufruídas pela Escola Secundária. Mesmo sendo pequenos acréscimos de competências parece-nos que, em qualquer dos casos, contribuiram fortemente para o desenvolvimento de um melhor serviço público de educação.

Embora não se possa afirmar que a autonomia obtida satisfaz todas as necessidades e todas as expectativas, porque nestas últimas o desejo era ir mais longe,

na verdade, a análise aponta para que a implementação do CA nas duas Organizações tenha tido efeitos positivos.

Pensamos poder afirmar que são inúmeros os fatores associados à contratualização que vieram trazer uma nova dinâmica organizacional à Escola Secundária e ao Agrupamento de Escolas estudados. À cabeça surge, desde logo, a necessidade/obrigação de se apontar para a definição e para o cumprimento de metas muito claras no domínio do sucesso dos alunos e que foram assumidas no âmbito da contratualização. De forma diferenciada, em resultado da diversidade dos dois contextos, cada uma das duas Organizações, contando com os recursos que possuía e com os que obteve através do CA, promoveu melhorias na qualidade do seu funcionamento interno. Se no Agrupamento de Escolas se apostou mais numa nova forma de promover o processo de ensino aprendizagem, substituindo o grupo-turma por grupos de desenvolvimento diferenciado (GDD), na Escola Secundária orientaram-se recursos para um maior apoio aos alunos fora da sala de aula e promoveu-se uma melhor orientação e integração dos alunos, nomeadamente no início de cada Ciclo de Estudos.

Se bem que de forma incipiente, parece-nos haver diferenciação de políticas educativas, em cada uma das duas organizações o que nos leva a pensar que essas diferentes opções se consubstanciam em diferentes dinâmicas e interesses locais, pressupondo que estas políticas surgem em resultado da operacionalização de cada um dos PE.

Outra das vertentes que nos parece promover a qualidade de funcionamento foi o desenvolvimento, na comunidade educativa, de uma nova postura face à monitorização interna, procurando-se obter desta os seus efeitos mais positivos. De forma diferente, como se constata, mas em ambos os casos, houve novas dinâmicas e, por vezes, alteraram-se comportamentos enraizados, *quebrando barreiras e aumentando as possibilidades de geração de novas regras construídas pelas dinâmicas próprias geradas entre os actores* (Azevedo, 2008, p. 11), trazendo melhorias para o funcionamento das Organizações.

O aumento da eficácia na produção de resultados foi evidente no Agrupamento de Escolas e na Escola Secundária. Face às metas previstas pelo Agrupamento no 2.º Ciclo do Ensino Básico para as disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa, os resultados obtidos pelos alunos, seja na avaliação interna seja nas provas de aferição realizadas a nível nacional, demonstram que os objetivos previstos para este domínio

foram facilmente alcançados. No que diz respeito à Escola Secundária, as metas previstas para o sucesso dos alunos também foram alcançados facilmente, conforme se verificou através da análise efetuada. Destacando o Ensino Secundário, verificou-se que, na generalidade das disciplinas sujeitas a exame nacional, os resultados previstos foram alcançados com alguma facilidade.

Assim, parece-nos que as melhorias obtidas nos resultados do sucesso dos alunos resultam da implementação de novas dinâmicas, seja ao nível da sala de aula, como no Agrupamento, ou, mais externamente, como na Escola Secundária. Assiste-se desta forma, em cada uma das organizações estudadas, ao desenvolvimento de políticas baseadas no contexto e interesse locais.

Entendemos que os bons resultados obtidos resultam da melhoria na qualidade das aprendizagens, daí termos considerado cumprir-se o critério de relevância face aos efeitos produzidos pela implementação da autonomia contratualizada.

Os princípios em que assenta a contratualização pressupõem além dos diversos mecanismos de controlo, que, ao mesmo tempo, sejam definidas metas. Neste contexto, o cumprimento dos *Objectivos operacionais* do CA determina o compromisso dos resultados que acabam por se constituir em *informação relevante para a formulação de juízos de avaliação sobre o desempenho das escolas* (Afonso, 2009, p. 160). Por isso, valorizou-se, na definição dos objetivos operacionais dos CA, a obtenção de melhores resultados pelos alunos, os quais terão sido alcançados. Nesta aparente contradição resultante da conquista de mais autonomia com o acentuar do controlo, parece acentuar-se a eficácia do segundo, uma vez que a contratualização implicou a definição de metas baseadas nos resultados dos alunos.

Assiste-se assim a um acentuar dos mecanismos de controlo pelos resultados que, tal como refere Maroy (2009b), são estas novas dinâmicas de governação que refletem uma nova perspetiva do Estado na regulação das políticas educativas, substituindo-se claramente o controlo normativo e burocrático pelo controlo dos resultados. Formas de governação identificadas como *democraticamente limitadas*, porque restringe a participação dos atores à produtividades escolar (Torres, 2011).

Este controlo de retaguarda, através dos resultados, poderá ser a fatura a pagar como contrapartida por parte do *poder de controlo* (Azevedo, 2008) pela autonomia contratualizada que, na prática, poderá vir a corresponder ao reverso da medalha referido por Bolivar (2004), que se concretiza numa recentralização pela prestação de contas.

Ao longo da análise, procuramos conhecer e avaliar as alterações produzidas pelo CA em qualquer uma das duas Organizações educativas, nomeadamente através da audição dos diferentes atores que nos pareceram mais implicados no processo de contratualização. Neste contexto de novos desenvolvimentos mereceu atenção especial, através de diferentes referentes, a forma como se desenvolveram os mecanismos de avaliação à implementação do CA, seja na sua componente de avaliação interna seja através da monitorização efetuada pela Comissão criada em cada Organização educativa para o efeito.

Constata-se que, ao longo do desenvolvimento da contratualização no Agrupamento de Escolas, e face à análise associada à dimensão *Construção* e à dimensão *Produtos*, os mecanismos de avaliação interna e de monitorização através do órgão criado para o efeito (CAL), não se revelaram muito adequados. Consideramos, portanto, que os mecanismos de avaliação interna ao desenvolvimento do CA ainda necessitam de melhorias, havendo necessidade premente de *aprofundar sistemas de avaliação* (Sá-Chaves, 2002, p. 110), numa perspetiva de construir métodos de análise crítica dos processos e dos resultados que ainda parecem pouco amadurecidos. Segundo a SICI (2007), o desenvolvimento deste processo poderá ser evolutivo, uma vez que se iniciarmos este processo nos docentes, avaliando as suas práticas bem como o progresso dos seus alunos, caminhamos para a avaliação da *própria escola* (p. 8), o que resultará então na implementação da avaliação interna.

Quanto ao desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento da contratualização na Escola Secundária, ficou claro, a partir da análise dos resultados, que uma das preocupações sistematicamente presente era a realização da avaliação interna. Consideramos que, relativamente a este aspeto, a celebração do CA terá contribuído para o apuramento e aperfeiçoamento de procedimentos. Quanto à monitorização através da CAL, parece-nos que funcionou nos primeiros passos do CA, onde verificamos um esforço muito sério de participação dos seus membros, nomeadamente na representação dos pais e encarregados de educação. Numa fase mais evoluída, parece-nos que a CAL deixou de contar com o empenho de todos os membros, considerando-se que deveria ter tido um papel mais ativo no desenvolvimento do CA.

Outra questão que também se coloca prende-se com a sustentabilidade dos produtos resultantes do desenvolvimento da contratualização. Relativamente a este aspeto, consideramos que, mesmo não se tendo avançado para o aprofundamento dos

níveis inicialmente negociados, pelo menos até ao fim da investigação, há condições para, no futuro, promover a sustentabilidade dos resultados agora obtidos em qualquer uma das duas Organizações educativas estudadas.

São diversas as razões que nos levam a acreditar na sustentabilidade futura dos resultados até agora obtidos. A primeira dessas razões prende-se com o facto de estes primeiros passos da autonomia contratualizada não terem implicado um aumento de encargos financeiros que se possa considerar muito acentuado. Em qualquer das duas Organizações cujo desenvolvimento do CA mereceu a nossa análise não verificamos que tenha sido significativo o aumento de encargos. Se na Escola Secundária foram assumidos encargos para contratar um Psicólogo, além de mais algumas horas de crédito horário para as tutorias, no Agrupamento de Escolas, os encargos foram assumidos através da transformação do crédito horário em equivalente financeiro para apoio educativo e contratação de terapeuta da fala. Cumpre-se, a nosso ver, um dos vértices do reforço da autonomia (Barroso, 2006), o da *delegação de competências e recursos*, através da possibilidade de contratação de técnicos especializados e disponibilização de meios financeiros para tal.

Em qualquer dos casos, os encargos são pouco significativos e representam acréscimos percentuais pouco significativos no âmbito das verbas orçamentadas.

Deixamos esta referência ainda que esporádica à questão financeira, porque nos parece importante que, em tempos de contenção orçamental e minoração das receitas, as soluções para obter resultados e produzir efeitos qualitativos significativos nas organizações educativas para promoção do sucesso dos alunos devam e podem passar por soluções que têm pouco a ver com o aumento de encargos para o Estado.

Em resultado da análise efetuada ao desenvolvimento da contratualização nestas duas Organizações educativas, pensamos poder afirmar, numa perspetiva de balanço, que, face aos meios e recursos entrados, as metas e objetivos que se atingiram bem como as dinâmicas criadas e as novas práticas desenvolvidas justificam amplamente os meios e recursos envolvidos. Parece-nos portanto que o Agrupamento de Escolas e a Escola Secundária têm condições para continuar a desenvolver novas dinâmicas, no sentido de garantir e aprofundar os níveis de qualidade que conseguiram construir via CA.

Verificou-se existir forte identificação dos atores com cada uma das Organizações. Igualmente nos parece ter ficado patente que o Agrupamento e a Escola Secundária estão muito identificados com a região. Assim, face às dinâmicas produzidas

pela contratualização e à evidente alteração na qualidade das aprendizagens no Agrupamento de Escolas e na Escola Secundária, consideramos que a implementação da contratualização teve papel de relevância nas comunidades locais.

Assim, face ao exposto anteriormente, consideramos ser possível garantir, com alguma segurança, que os produtos até agora resultantes das práticas autonómicas, consubstanciados na autonomia contratualizada terão continuidade no Agrupamento de Escolas e na Escola Secundária. Contudo que, para estes primeiros passos não se constituírem em meros atos administrativos que em nada alteram *as relações de dependência entre administradores e administrados* (Barroso, 2004, p. 74), sugerimos que:

(a) Se tragam definitivamente os parceiros locais para as decisões da Organização;

(b) se amadureçam os mecanismos de controlo e acompanhamento;

(c) a tutela clarifique o seu compromisso com a autonomia contratualizada;

(d) o Agrupamento de Escolas clarifique e diversifique objetivos da autonomia;

(e) a Escola Secundária aprofunde e seja mais ousada nos níveis de autonomia que vier a negociar.

Independentemente dos circunstancialismos económicos e políticos que conduziram o País a uma situação de precaridade e de falta de perspetivas e crença no futuro, consideramos que é uma questão de regime trazer definitivamente os parceiros da comunidade local para as decisões da educação. O DL n.º 137/2012, de 2 de Julho, procura, através do seu Artigo 57.º, tornar realidade a presença da câmara municipal e, eventualmente, de outros parceiros da comunidade na celebração dos futuros CA.

Francamente não sabemos se será por aí o caminho e se esse espaço de participação será o adequado, mas, tal como referia Sousa Fernandes, há necessidade de *dar conteúdo substancial à participação das autarquias* (1995, p. 59). Parece-nos que o cerne da participação dos parceiros locais como as autarquias é uma questão de princípio e direito democrático que apenas será resolvido dando poder efetivo às autarquias na resolução das questões e problemas educativos locais. A continuação da implementação dos CA poderá ser uma boa oportunidade para as autarquias passarem a ter um papel mais ativo e funcional no assumir de competências na gestão dos problemas locais na área da educação, independentemente do nível de ensino em causa. Desta forma, estaríamos a dar cumprimento ao que nos parece ser a necessidade urgente de reforçar a autonomia das escolas, *dar mais atenção à dimensão local das políticas*

educativas (Lima, 2011a, p. 36), diminuindo a dependências verticais e aumentando a *horizontalização das dependências* (Barroso, 2006).

Sugerimos também que se amadureçam e aprofundem os mecanismos de avaliação e acompanhamento do desenvolvimento CA, o que, em certa medida, se poderia identificar com o previsto na alínea c), do n.º 2 do Artigo 57.º do Normativo atrás referido, onde se prevê o *desenvolvimento de instrumentos credíveis e rigorosos de avaliação*. A nós, parece-nos, face aos resultados, que há necessidade de tornar funcionais os mecanismos já existentes, corresponsabilizando os intervenientes. Assim, sugerimos que as Organizações educativas sejam apoiadas mais de perto no desenvolvimento dos mecanismos de avaliação. Parece-nos que deverá ser este o caminho para, no âmbito da autonomia contratualizada, se reforçar, ao nível das escolas e agrupamentos de escolas, a *cultura de avaliação* que é proposta por Maroy (2009b), mas agora entendendo essa “*cultura de avaliação*” como *um processo intrínseco de construção, e não como uma condição ou uma finalidade da avaliação* (Simões, 2007, p. 45).

Para Costa (2007b), o processo de negociação da autonomia passa sempre pelo PE, o que, a nosso ver, implica que o Estado clarifique, com urgência, qual o seu compromisso com a autonomia, isto é, diga claramente até onde pode ir o PE de uma Organização com CA, ou seja, há necessidade de esclarecer qual o papel do PE local no contexto do PE nacional. Talvez assim se caminhe mais um pouco para a individualização de percursos escolares (Barroso, 2006) que, a nosso ver, a contratualização toca apenas de forma muito incipiente.

Igualmente nos parece que, face aos efeitos e resultados da contratualização, para o Agrupamento de Escolas e para a Escola Secundária, haverá necessidade de uma melhor clarificação de objetivos. Nestas duas Organização educativas deverá desenvolver-se um trabalho mais aprofundado, no sentido de procurar uma definição mais clara para os objetivos a atingir com o CA e, eventualmente, reforçar a ousadia na obtenção de competências.

Ao longo da análise não se identificaram aprofundamentos dos níveis de autonomia inicialmente negociados, pelo que não se cumpre o critério de eficiência. Identificou-se, ao mesmo tempo, algum alheamento da tutela relativamente ao desenvolvimento de cada um dos CA, pese embora as vontades manifestadas pelo Agrupamento de Escolas e pela Escola Secundária para aprofundar os níveis de autonomia inicialmente negociados. De futuro, sugerimos que a tutela acompanhe mais

de perto o desenvolvimento do CA, no sentido de dar resposta à negociação que se solicita, uma vez que o desenvolvimento de qualquer projeto *implica uma actuação conjunta e concertada* (Costa, 2007b, p.66), o que parece não se ter verificado no desenvolvimentos dos atuais CA que estudamos.

Parece que a autonomia contratualizada estará para ficar se houver mais abertura da tutela, uma vez que a disponibilização de alguns meios e recursos permitiu o desenvolvimento de novas atividades, assim como a obtenção do sucesso educativo negociado, com ganhos substanciais na potencialização de dinâmicas e imagem do Agrupamento de Escolas e da Escola Secundária. No Agrupamento de Escolas um coordenador de departamento entrevistado referiu que o CA poderia funcionar como “selo de garantia de qualidade”, que Formosinho e Machado (2009) apelidaram de *bandeira*, potencializando-se assim a qualidade dos produtos da contratualização da autonomia. Em alternativa ao “selo de garantia de qualidade”, na Escola Secundária defendeu-se a imagem da “escola de elite”, com a qual diversos atores docentes e não docentes se identificam, no sentido de oferecer garantias de qualidade na prestação do serviço público de educação.

O Estado ainda não terá aceitado nenhuma das sugestões anteriores, contudo, distinguiu positivamente as escolas e os agrupamentos de escolas com CA, isentando-as de novas agregações no imediato, o que, mesmo não podendo ser uma forma de tentar manter acesa a chama da autonomia, pelo menos distingue positivamente algum trabalho em prol da autonomia e que tem sido até agora efetuado por algumas escolas e agrupamentos de escolas.

Embora a metodologia de investigação seguida, *estudo de caso*, nos impossibilite generalizações estatísticas consideramos, contudo, que não são ainda em número muito alargado as organizações com autonomia contratualizada e por isso pensamos poder ter alguma representatividade da autonomia contratualizada no estudo que realizamos. Assim, para futuros estudos nesta área da autonomia contratualizada, que pensamos deverão continuar, sugerimos a constituição de uma equipa ou equipas alargadas de investigação que, de forma coordenada possam aprofundar o estudo da autonomia contratualizada num número mais alargado de Organizações educativas. A concretizar-se a continuação dos CA como política governamental futura, sugerimos que o trabalho de monitorização e acompanhamento venha a ser efetuado por equipas de investigação que integrem especialistas em educação e avaliação e atores das escolas. Desta opção deverá o CA estabelecer o clausulado, como forma de garantir que as

entidades intervenientes vão disponibilizar-se para, em todos os sentidos, cooperar com a investigação e acompanhamento que venha a ser desenvolvido no terreno.

Além destes, outros percursos investigativos se poderão constituir e desenvolver à volta da sustentabilidade futura da autonomia, nas Organizações agora estudadas ou noutras que tenham aderido à autonomia contratualizada em 2007.

Outros caminhos se poderão seguir no sentido de apoiar e aprofundar estes primeiros passos da autonomia que, pensamos nós, apenas com empenhamento rigoroso e exigente de todos os intervenientes poderá, no futuro, dar frutos mais sumarentos dos que agora se provaram através deste pequeno contributo.

Referências Bibliográficas

- Abreu, M. (2002). Contributo para a construção da qualidade na escola. In CNE (Ed.), *Fórum Qualidade e Avaliação da Educação* (pp. 199-213). Lisboa: CNE.
- Afonso, A. (2002). Políticas educativas e avaliação das escolas: por uma prática avaliativa menos regulatória. In A. N.-M. Jorge A. Costa, Alexandre Ventura (Ed.), *Avaliação de Organizações Educativas* (pp. 31-37). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Afonso, A. (2010). *Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia*. In RBP AE, Vol. 26, n.º 1, pp.13-30, jan./abr. 2010
- Afonso, N. (2002). A Avaliação do Serviço Público de Educação: Direito do Cidadão e Dever do Estado. In CNE (Ed.), *Fórum Qualidade e Avaliação da Educação* (pp. 95-104). Lisboa: CNE.
- Afonso, N. (2009). Avaliação e desenvolvimento organizacional da escola. In Meta Avaliação (Ed.), (Vol. v. 1, pp. 150-169). Rio de Janeiro: <http://metaavaliacao.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/viewFile/40/19>.
- Alves, M. (2002). *Autonomia Curricular: A face oculta da (Re)Centralização*. Paper presented at the Colóquio AFIDES. Retrieved junho 2009, <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/485/1/Palmira%20Alves%20161-166.pdf>,
- Amiguinho, A. (2002). Para além da "qualidade" ou em vez da "qualidade". In CNE (Ed.), *Forum Qualidade e Avaliação da Educação* (pp. 225-233). Lisboa: CNE.
- Arazo, J. (2001). Autonomia pedagógica: oferta educativa del centro. *Educadores, Janeiro-Junho 2001*, 55-76.
- Azevedo, J. (1995). Educação e Comunidade Local. In C. N. Educação (Ed.), *Educação, Comunidade e Poder Local Actas de Seminário* (pp. 81-107). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Azevedo, J. (2007). *A autonomia das escolas e a regulação sócio-comunitária da educação*. Paper presented at the Encontros dos Jerónimos Estado Garantia: O Estado do sec. XXI? Retrieved 28/07/2012, <http://hdl.handle.net/10400.14/3078>,
- Azevedo, J. (2008). *A educação de todos e ao longo de toda a vida e a regulação sociocomunitária da educação*. Paper presented at the 2.º s Encontros de Pedagogia Social – Universidade Católica Portuguesa – Porto, maio de 2008. Retrieved fevereiro 2015, <http://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/3954>
- Barbier, J. (1990). *A Avaliação em Formação*. Porto: Edições Afrontamento.

- Barbier, J. (1996). *Elaboração de Projectos de Acção e Planificação*. Porto: Porto Editora.
- Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo* (5.^a ed.). Lisboa: Edições 70, Lda.
- Barroso, J. (1996). O Estudo da Autonomia da Escola: Da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso (Ed.), *O Estudo da Escola* (pp. 167-189). Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (1997). Avaliação do novo regime de administração escolar (Decreto-Lei n.º 172/91). In Conselho de Acompanhamento e Avaliação. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (1998). O projecto educativo de Escola enquanto eixo estratégico de desenvolvimento. In F. D. V. Campanhã (Ed.), *Projecto Educativos do Vale de Campanhã* (pp. 25-36). Porto.
- Barroso, J. (2001). *Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamento de Escolas definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio - Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação - Universidade de Lisboa. (a. j. <http://www.fpce.ul/ceescola/> o. Document Number)
- Barroso, J. (2004). A Autonomia das Escolas: Uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17, número 2, 49-83.
- Barroso, J. (2005a). A nova gestão pública e autonomia das escolas. In U. Aberta (Ed.), *Políticas educativas e organização escolar* (pp. 93-122). Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2005b). Do Projecto Educativo de Escola a um Projecto Local de Educação. In U. Aberta (Ed.), *Políticas Educativas e Organização Escolar* (pp. 123 - 144). Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2006). A Autonomia das Escolas: Retórica, Instrumento e Modo de Regulação da Acção Política. In F. C. GulbenKian (Ed.), *A Autonomia das Escolas* (pp. 23-48). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Beath, J., Meuret, D., Schratz, M., Jakosen, L. (1999). *Evaluating quality in school education*. Retrieved Set. 2011, <http://www.mp.gov.rs/resursi/dokumenti/dok297-eng-Evaluating%20quality.pdf>,
- Belloni, I. Magalhães, H., Sousa, L. (2000). *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas: Uma experiência em educação profissional*. São Paulo: Cortez Editora.

- Bessa, D. (1997). De uma economia em crescimento a uma economia em crise: Refundar o papel e o lugar da Educação. In L. A. Alves (Ed.), *Nos 10 anos da Lei de Bases memórias e projectos*. Porto: Edições Asa.
- Boavida, J., Amado, J. (2008). *Ciências da Educação - Epistemologia, Identidade e Perspectivas* (2.^a ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Bogdan, R. Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora.
- Bolivar, A. (2004). La autonomía de centros escolares en España: Entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. *Revista de Educación, enero-abril*, 91-116.
- Boutinet, J.-P. (1996). *Antropologia do Projecto*. Porto: Instituto Piaget.
- Canário, R. (1996). Estudos sobre a Escola: Problemas e perspectivas. In J. Barroso (Ed.), *O Estudo da Escola* (pp. 121-150). Porto: Porto Editora.
- Carvalho, A. (1993). Introdução. In A. D. Carvalho (Ed.), *A construção do Projecto de Escola* (pp. 5 - 8). Porto: Porto Editora.
- Carvalho, A., Afonso, M. (1993). Projecto de Escola: Para um esclarecimento dos conceitos e das práticas. In A. D. Carvalho (Ed.), *A construção do Projecto de Escola* (pp. 9 - 48). Porto: Porto Editora.
- Carvalho, R. (1986). *História do Ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Clemens, B. (1999). *The Efficiency of Education Expenditure in Portugal*. Retrieved 7/09/2011 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99179.pdf>,
- Clímaco, M. (2002). A IGE e a Avaliação Integrada das Escolas. In CNE (Ed.), *Fórum Qualidade e Avaliação da Educação* (pp. 35-46). Lisboa: CNE.
- Coelho, I., Sarrico, C. & Rosa, M. (2008). *Avaliação de escolas em Portugal: que futuro?* Paper presented at the Rev. Portuguesa e Brasileira de Gestão. [online]. Retrieved 19 Set 2011, http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-44642008000200007&lng=pt&nrm=iso.
- Colás Bravo, M., Ramirez, T., Pérez, R. & Catalán, M. (1997). Técnicas de Recogida de Informacion. In E. Kronos (Ed.), *Evaluación de Programas* (2.^a ed., pp. 119-145). Sevilla: Editorial Kronos.
- Conselho, A. A. (1997). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolas (Decreto-Lei n.º 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Correia, J. (2000). *As Ideologias Educativas em Portugal nos últimos 25 anos*. Porto: Edições Asa.

- Costa, J. (1991). *Gestão Escolar - Participação. Autonomia. Projecto Educativo da Escola*. Porto: Texto Editora.
- Costa, J. (2003). *O Projecto Educativo da Escola e as políticas educativas locais: Discursos e práticas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J. (2004). Construção de Projectos Educativos nas Escolas: Traços de um percurso debilmente articulado. *Revista Portuguesa de Educação*, 17, n.º 002, 85-114.
- Costa, J. (2005). Participação, estratégia e liderança na construção de projectos. In J. Costa (Ed.), *Projectos em Educação: contributos de análise organizacional* (pp. 65 - 74). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J. (2007a). O projecto educativo da escola portuguesa: análise político-normativa. In U. Aveiro (Ed.), *Projectos em educação: Contributos de análise organizacional* (pp. 75-96). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J. (2007b). Participação, estratégia e liderança na construção de projectos. In U. Aveiro (Ed.), *Projectos em educação: Contributos de análise organizacional* (pp. 65 - 74). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J. (2007c). Os projectos na escola: Uma leitura crítica através da metáfora da hipocrisia organizada. In U. Aveiro (Ed.), *Projectos em educação: Contributos de análise organizacional* (pp. 97 - 118). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J., Ventura A. (2002). Avaliação integrada das escolas: análise em torno das opiniões dos intervenientes. In U. Aveiro (Ed.), *Avaliação de Organizações Educativas* (pp. 105-124). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, N., Marques, L. e Graça B. (2002). A avaliação do impacto de cursos de mestrado no desenvolvimento profissional de professores de Ciências Físico-Químicas: as opiniões dos professores mestres. In A. N.-M. Jorge A. Costa, Alexandre Ventura (Ed.), *Avaliação de Organizações Educativas* (pp. 255-265). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, N., Martins, I. & Abelha M. (2008). Políticas e Práticas Curriculares no Ensino Básico em Portugal em Tempos de Mudança. In A. L. C. Leite (Ed.), *Políticas Educativas e Dinâmicas Curriculares em Portugal e no Brasil* (Vol. 2, pp. 55-72). Porto: CIE - Lipsic.
- Davok, D. F. (2007). Qualidade em Educação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)* (online), pp. 505 - 513. Retrieved 6 /7/ 2012, <http://www.scielo.br/pdf/aval/v12n3/a07v12n3.pdf>,
- De Ketele, J. (2008). Caminhos para a avaliação de competências. In M. A. e E. Machado (Ed.), *Avaliação com sentido(s): Contributos e Questionamentos* (pp. 109 - 124). Santo Tirso: De Facto Editores.

- Fazendeiro, A. (2002). Avaliação da qualidade da educação - Uma abordagem no quadro do planeamento. In CNE (Ed.), *Fórum Qualidade e Avaliação da Educação* (pp. 61-71). Lisboa: CNE.
- Fernandes, M. (2002). Comentários ao Painel Questões e Perspectivas Actuais da Avaliação em Portugal. In CNE (Ed.), *Fórum Qualidade e Avaliação da Educação* (pp. 81-85). Lisboa: CNE.
- Fernandes, P. (2008). Perspectivas curriculares de suporte ao ensino básico no sistema educativo português (1989-2005). In CIEE/Livpsic (Ed.), *Políticas Educativas e Dinâmicas Curriculares em Portugal e no Brasil* (pp. 35-53). Porto: Legis Editora.
- Fernandes, P., Figueiredo C. (2012). Conextualização curricular - Subsídios para novas significações [Electronic Version], 22, 163-177. Retrieved dezembro 2012, Revistas.revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewfile/1540,
- Ferreira, E. (2008). Políticas Educativas, Governação Democrática e Autonomias. In A. L. e. C. Leite (Ed.), *Políticas Educativas e Dinâmicas Curriculares em Portugal e no Brasil* (Vol. 2, pp. 135-152). Porto: CIEE-Lipsic.
- Ferreira, V. (1986). O inquérito por questionário na construção de dados sociológicos. In A. S. S. e. J. Pinto (Ed.), *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 165-195). Porto: Edições Afrontamento.
- Figari, G. (1992). Para uma referencialização das práticas de avaliação. In A. E. e. A. Nóvoa (Ed.), *Avaliações em Educação: Novas Perspectivas*. Lisboa: EDUCA.
- Figari, G. (2008). A avaliação da escola: questões, tendências e modelos. In M. A. e. E. Machado (Ed.), *Avaliação com Sentido(s): Contributos e Questionamentos* (pp. 41-72). Santo Tirso: De Facto Editores.
- Figari, G. T., C. (2006). La référentialisation: une façon de modéliser l'évaluation de programme, entre théorie et pratique. Vers une comparaison des approches au Québec et en France. *Mesure et Evaluation en Education*, 29, N.º 3, 5-25.
- Fontoura, M. (2008). Política e acção pública. Entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar. *Rev. Port. de Educação* 21, n.º 2, 5-31.
- Formosinho, J. (1991). Prefácio a Gestão Escolar - Participação. Autonomia. Projecto Educativo da Escola. In J. Costa (Ed.), *Gestão Escolar - Participação. Autonomia. Projecto Educativo da Escola* (pp. 4 - 5). Porto: Texto Editora.
- Formosinho, J. (2005). A evolução do modelo de administração da escola de interesse público em Portugal (1926-86). In J. M. Alves (Ed.), *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 91 - 114). Porto: Asa Editores.

- Formosinho, J., Machado, J. (2000a). A administração das escolas no Portugal democrático. In *Políticas Educativas e autonomia das escolas* (pp. 31-63). Porto: Edições Asa.
- Formosinho, J., Machado, J. (2000b). Vontade por decreto. Projecto por contrato - Reflexões sobre os contratos de autonomia. In *Políticas Educativas e autonomia das escolas* (pp. 91-115). Porto: Edições Asa.
- Formosinho, J., Machado, J. (2000c). Autonomia, Projecto e Liderança. In *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 117-138). Porto: Edições Asa.
- Formosinho, J. Machado, J. (2007). Autonomia e avaliação das escolas. *Noesis*, Julho/Setembro, 26-29.
- Formosinho, J., Machado, J. (2009). Escola *autonomia e avaliação. O primeiro ano de governação por contrato*. Paper presented at the X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia. Braga: Universidade do Minho. Retrieved, fev. 2015, <http://www.educacion.udc.es/grupos/gipdae/documentos/congreso/xcongreso/pdfs/t8/t8c274.pdf>
- Formosinho, J., Fernandes A, Machado, J. & Ferreira, H. (2009). Democracia, gestão e autónoma da escola: a governação por contrato. Paper presented at the X Congresso SPCE. Bragança: Instituto Politécnico de Bragança. Retrieved, fev. 2015, <http://hdl.handle.net/10198/4588>
- Grácio, R. (1985). Evolução Política e Sistema de Ensino em Portugal: Dos anos 60 aos anos 80. In J. Loureiro (Ed.), *O Futuro da Educação nas novas condições sociais, económicas e tecnológicas* (pp. 53-154). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Grácio, R. (1995). *Obra Completa do Ensino* (Vol. II). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Grade, L. (2008). *A Centralidade do Projecto Educativo na Administração Escolar*. Lisboa: Edições Colibri.
- Guerra, I. (2008). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo - Sentidos e formas de uso*. Cascais: Principia.
- Guerra, M. (2002). *Entre bastidores - O lado oculto da organização escolar*. Porto: Edições Asa.
- Hadji, C. (1994). *Avaliação, regras do jogo*. Porto: Porto Editora.
- Hill, M., Hill, A. (2000). *Investigação por questionário* (ed.). Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

- IGE. (2001). *Efectividade da Auto-Avaliação das Escolas - Projecto ESSE*. Retrieved Set. 2011 <http://www.ige.min-edu.pt/upload/docs/ESSE-Apresentação.pdf>. from.
- IGE. (2002). *Avaliação Integrada das Escolas - Apresentação e Procedimentos*. Lisboa: IGE.
- Leite, C., Fernandes, P. (2010). Desafios aos professores na construção de mudanças educacionais e curriculares: que possibilidades e que constrangimentos? [Electronic Version]. *Educação*, 33, 198-204. Retrieved dezembro 2012, Revistas.revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewfile/8076/5723,
- Leite, C., Fernandes, P. & Mouraz, A. (2012). Contextualização curricular: Princípios e práticas [Electronic Version]. *Interações*, 22, 1-5. Retrieved dezembro 2012, Revistas.rcaa.pt/interaccoes/article/view/1533/1224,
- Lemos Pires, E. (1997). A arquitectura do sistema escolar português: Coerências e incoerências de ontem e de hoje; evolução dos modos de escolarização. In L. A. Alves (Ed.), *Nos 10 anos de Lei de Bases Memórias e Projectos* (pp. 43-68). Porto: Edições Asa.
- Lemos, V. (2002). A qualidade: Um plural difuso... In CNE (Ed.), *Forum Qualidade e Avaliação da Educação* (pp. 89-94). Lisboa: CNE.
- Lessard-Hébert, M., Goyette, G. & Boutin, G. (1994). *Investigação Qualitativa: Fundamentos e Práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lima, L. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: I. E. - Universidade do Minho.
- Lima, L. (1995). A administração Escolar Reflexões em Confronto (Mesa redonda). *Inovação*, 8, 7-40.
- Lima, L. (2002). Conferência "25 anos de Gestão Escolar". *Revista do Fórum Português da Administração Educacional*, 2, 12-24.
- Lima, L. (2006). *Administração da Educação e Autonomia das escolas*. Retrieved maio 2011, http://www.adcl.org.pt/observatorio/pdf/AeducacaoemPortugal_1986_2006.pdf
- Lima, L. (2011a). Administração e autonomia das escolas. In L. Lima (Ed.), *Administração Escolar: Estudos* (Vol. 1, pp. 11-56). Porto: Porto Editora.
- Lima, L. (2011b). Modelos de governo das escolas e universidades. In L. Lima (Ed.), *Administração escolar: Estudos* (Vol. 1, pp. 57 - 83). Porto: Porto Editora.
- Lima, L. (2011c). A "escola" como categoria de investigação. In L. Lima (Ed.), *Administração Escolar: Estudos* (Vol. 1, pp. 147 - 163). Porto: Porto Editora.

- Llavador, F., Alonso, A. (2001). *Desenhar a coerência escolar: Bases para o projecto curricular de escola e de turma*. Porto: Asa Editores.
- Lukas, J., Santiago K. (2004). *Evaluación educativa*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- MacBeath, J., Meuret, D., Schratz, M. & Jakobsen, L. (1999). *Evaluating quality in school education - A European pilot project - Final report*. Retrieved set. 2011, <http://www.mp.gov.rs/resursi/dokumenti/dok297-eng-Evaluating%20quality.pdf>,
- Machado, E. (1997). Quando há Projecto Educativo de Escola ? Elementos para repensar a autonomia das escolas. *Revista Forma*, 37 - 52.
- Machado, J. (2008). Debate - Autonomia das instituições educativas e novos compromissos pela Educação. In CNE (Ed.), *Autonomia das instituições educativas e novos compromissos pela Educação* (pp. 63-66). Porto: Conselho Nacional de Educação.
- Madureira, C. (2004). *Avaliar as Escolas para Modernizar os Sistemas de Ensino no Contexto da Reforma Administrativa*. Oeiras: INA - Instituto Nacional de Administração.
- Maroy, C. (2004). *Changement des modes de régulation et production sociale des inégalités dans les systèmes d'éducation: Une comparaison européenne (Résumé des principales conclusions et recommandations du project)*. Retrieved julho de 2009, <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm>,
- Maroy, C. (2009a). Introduction to the sub-issue "New modes of regulation of education systems". *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, Vol. 39, N.º 1, 67-70.
- Maroy, C. (2009b). Convergences and hybridization of educational policies around "post-bureaucratic" models of regulation. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, Vol. 39, N.º 1, 71-84.
- Marques, R. (2001). *Professores, Famílias e projecto educativo*. Porto: Edições Asa.
- Martins, G. (2006). Autonomia das escolas Enquadramento e Conceito. In F. C. Gulbenkian (Ed.), *A Autonomia das Escolas* (pp. 49-52). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Matias Alves, J. (1995). *Organização, Gestão e Projecto Educativo das Escolas*. Porto: Ed. Asa.
- Matias Alves, J. (2002). Comentários ao Painel Questões e Perspectivas Actuais da Avaliação em Portugal. In CNE (Ed.), *Fórum Qualidade e Avaliação da Educação* (pp. 79-80). Lisboa: CNE.

- Mineiro, J. (2008). Novos contratos de autonomia. In C. N. d. Educação (Ed.), *Autonomia das instituições educativas e novos compromissos pela Educação* (pp. 57-62). Porto: Conselho Nacional de Educação.
- Miranda, M. (1998). *Uma Escola responsável?* Porto: Edições Asa.
- Munn, P., Drever, E. (1999). *Using Questionnaires in Small-Scale Research - A Teacher's Guide*. Edinburgh: The Scottish Council for Research in Education.
- Neri de Souza, F., Costa A., Moreira A. (2011). *Análise de Dados Qualitativos Suportada pelo Software WebQDA*. Paper presented at the Atas da VII Conferência Internacional de TIC na Educação: Perspectivas de Inovação (CHALLENGES 2011).
- Neto-Mendes, A. (2002). Os sentidos da avaliação. In A. N.-M. Jorge A. Costa, Alexandre Ventura (Ed.), *Avaliação de Organizações Educativas* (pp. 11-14). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Neto-Mendes, A. (2007). A Participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do estado - elementos para uma reflexão [Electronic Version], 1-21. Retrieved dezembro 2012, http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/40.pdf,
- Oliveira, P. (2007). Projecto-piloto de avaliação das escolas. *Noesis, Julho/Setembro*, 30-33.
- Oppenheim, A. (1999). *Questionnaire design, interviewing and attitude measurement*. London: Pinter.
- Pacheco, J. (2007). Fazer a ponte para a mudança (Entrevista). *Noesis, Julho/Setembro*, 34-37.
- Pardal, L. (1985). Educação e desenvolvimento social, económico e tecnológico em Portugal. In J. E. Loureiro (Ed.), *O futuro da educação nas novas condições sociais, económicas e tecnológicas* (pp. 157-172). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Pardal, L. Correia, E. (1995). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Porto: Areal Editores.
- Pedro, I. (1999). As famílias na comunidade educativa. *Análise Psicológica, 1(XVII)*, 111 - 115.
- Quivy, R. Campenhoudt, L. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (2.^a ed.). Lisboa: Gradiva.
- Sá-Chaves, I. (2002). A Qualidade em Educação: Um conceito necessário à mudança. In CNE (Ed.), *Fórum Qualidade e Avaliação da Educação* (pp. 105-116). Lisboa: CNE.

- Sá-Chaves, I. (2007). *Portfolios reflexivos - estratégia de formação e de supervisão* (3.^a ed.). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Sanches, F. (2002). Gestão Escolar, Autonomia e Participação. Balanço de 25 anos de Política Educativa em Administração Escolar. In F. P. A. Educacional (Ed.), *Colóquio 25 anos de Gestão Escolar* (Vol. 2, pp. 64 - 71). Lisboa: Revista do Fórum Português de Administração Educacional.
- Santos, B. (2007). *Renovar a Teoria Crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Serrão, J. (1985). Perspectiva histórica do ensino em Portugal. In J. E. Loureiro (Ed.), *O futuro da educação nas novas condições sociais, económicas e tecnológicas* (pp. 31-52). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- SICI. (2007). *Eficácia da auto-avaliação nas escolas: Exploração dos principais pontos relacionados com o papel e as funções da inspecção (Projecto ESSE)*. Retrieved set. 2011, http://www.ige.min-edu.pt/upload/docs/ESSE_AAE_Eficacia.pdf. from.
- Simões, G. (2007). *A Auto-avaliação das escolas e a regulação da acção pública em educação*. In Sísifo. Revista de Ciências da Educação, 04, pp. 39-48. Retrieved fev. 2015 <http://sisifo.fpce.ul>.
- Sousa Fernandes, A. (1995). Educação e Poder Local. In CNE (Ed.), *Educação, Comunidade e Poder Local - Actas de Seminário* (pp. 45 - 63). Viana do Castelo: Conselho Nacional de Educação.
- Souza, Â. (2003). *Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar*. *Educar, Curitiba*, 22, 17 - 49.
- Souza Cabral, E. (2007). *Atributos do Espaço Público: Um Referencial de Avaliação no Terceiro Setor*. Paper presented at the VI Conferencia Regional de ISTR para a América Latina y el Caribe. Retrieved 29 de junho de 2012, <http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/056.pdf>,
- Stake, R. (2007). *A Arte da Investigação com Estudos de Caso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Stavenghagen, R. (1997). O Tesouro da Educação: Uma velha arca apta para enfrentar o século XXI? In L. A. Alves (Ed.), *Nos 10 anos da Lei de Bases memórias e projecto* (pp. 69-80). Porto: Edições Asa.
- Stoer, S., Araújo, H. (1991). Educação e Democracia num País Semiperiférico (no contexto europeu). In S. Stoer (Ed.), *Educação, Ciências Sociais e Realidade Portuguesa* (pp. 205-230). Porto: Ed. Afrontamento.

- Torres, L. (2011). *A construção da autonomia num contexto de dependências. Limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública*. In Educação Sociedade & Culturas, n.º 32, 2011, pp. 91-109.
- Vala, J. (1986). A Análise de Conteúdo. In A. P. Silva, J. (Ed.), *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 103-128). Porto: Ed. Afrontamento.
- Vanhoof, J., Van Petegem, P. (2005). Feedback of Performance Indicators as a Strategic Instrument for School Improvement. [Electronic Version]. *Reice. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3, 206-221. Retrieved set. 2011, http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol3n1_e/VanhoofVanPetegem.pdf,
- Yin, R. (2005). *Estudo de Caso - Planejamento e Métodos* (3.^a ed.). Porto Alegre: Artmed Editora.

Normativos referenciados no texto

Lei de 3 de setembro de 1759 – Expulsão dos regulares da Companhia de Jesus.

Lei de 28 de agosto de 1767 – Confirma a expulsão dos regulares da Companhia de Jesus.

Decreto de 29 de março de 1911 – Organização do ensino primário e infantil.

Lei de 29 de junho de 1913 – Executa o instituído pelo Decreto de 29 de março de 1911.

Decreto de 12 de Julho de 1918 – Determina o fim da atribuição de competências às autarquias para contratar os professores do ensino primário.

Decreto de 10 de Maio de 1919 – Institui as Juntas Escolares.

Decreto de 12 de Maio de 1922 – Procede à dissolução das Juntas Escolares.

DL n.º 27 084, de 14 de outubro de 1936 – Reforma do Ensino Liceal de 1936.

DL n.º 36 507, de 17 de setembro de 1947 – Aprova o Estatuto do Ensino Liceal.

DL n.º 47 480, de 2 de janeiro de 1967 – Institui o Ciclo Preparatório do Ensino Secundário.

DL n.º 48 572, de 9 de setembro de 1968 – Estatuto do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário.

Lei 5/73, de 25 de julho – Aprova as bases a que deve obedecer o sistema educativo.

DL n.º 221/74, de 27 de maio – Reconhece e apoia as iniciativas democráticas nas escolas públicas e institui as Comissões de Gestão.

DL n.º 735-A/74, de 21 de dezembro – Institui os órgãos de gestão nas escolas.

DL n.º 769-A/76, de 23 de outubro – Institui os novos órgãos de gestão das escolas.

Portaria n.º 691/76, de 19 de novembro – Regulamenta a redução da componente letiva dos membros docentes do Conselho Diretivo (Artigo 20.º) do DL n.º 769-A/76, de 23 de outubro.

Despacho 337/76, de 25 de novembro – Regulamenta condições a aplicar às Seções dentro e das localidades da respetiva sede.

Despacho n.º 379/76, de 29 de dezembro – Regulamenta a redução a atribuir aos da comissão instaladora de novas escolas.

Despacho n.º 95/77, de 30 de julho – Regulamenta procedimentos para a movimentação de docentes membros dos conselhos diretivos.

Portaria n.º 561/77, de 8 de setembro – Regulamenta a constituição das comissões instaladoras de novas escolas.

Portaria n.º 677/77, de 4 de novembro – Regulamenta o funcionamento do conselho diretivo.

Portaria n.º 679/77, de 8 de novembro – Regulamenta o funcionamento do conselho pedagógico.

DL n.º 579-T1/79, de 29 de dezembro - Regulamenta a profissionalização em exercício e os contratos plurianuais.

DL n.º 376/80, de 12 de setembro – Regulamenta a coordenação da formação em serviço.

Despacho 333/80, de 22 de setembro - Regulamenta a atribuição de competências do delegado e subdelegado de grupo.

Lei n.º 7/77, de 1 de Fevereiro – Institui a participação dos pais na vida das escolas

Despacho Normativo n.º 122/79, de 22 de maio – Regulamenta a participação dos pais na vida das escolas.

DL n.º 376/80, de 12 setembro – Introduz alterações na composição do conselho pedagógico das escolas.

Lei n.º 7/77, de 1 de fevereiro – Participação dos pais e encarregados de educação no sistema nacional de ensino.

Despacho Normativo n.º 122/79, de 22 de maio – Direitos e deveres das associações de pais e encarregados de educação.

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE).

DL n.º 43/89 de 3 de fevereiro – Regime de autonomia das escolas.

Despacho 8/SERE/89, de 8 de fevereiro – Regulamenta as atribuições do Conselho Pedagógico e órgãos de apoio.

DL n.º 172/91, de 10 de maio – Estabelece o regime jurídico da direção administração e gestão das escolas.

DL n.º 133/93, de 26 de abril – Regulamenta a criação das direções regionais de educação.

Despacho n.º 130/ME/96, de 8 de julho – Solicita estudo para orientar o processo de transferência de competências para as escolas.

Lei n.º 115/97, de 19 de setembro – Procede à primeira alteração da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (LBSE).

DL n.º 115-A/98, de 4 de maio - Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos.

Lei n.º 24/99, de 22 de abril – Altera o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio.

DL n.º 6/2001, de 18 de janeiro - Define os princípios orientadores da organização e gestão curricular do Ensino Básico

Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro – Aprova o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, desenvolvendo o regime previsto na Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (LBSE).

Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto – Procede à segunda alteração da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (LBSE).

Portaria n.º 1260/2007, de 26 de setembro – Institui a matriz dos contratos de autonomia

DL n.º 3/2008, de 7 de janeiro - Regulamenta o regime de apoio aos alunos abrangidos pela educação especial.

DL n.º 75/2008, de 22 de Abril - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão os estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto – Estabelece o regime de escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade e altera pela segunda vez a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (LBSE).

DL n.º 224/2009, de 11 de setembro – Altera o regime de autonomia, administração e gestão os estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

DL n.º 86-A/2011, de 12 de julho – Aprova a Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional.

DL n.º 125/2011, de 29 de dezembro – Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência.

DL n.º 266-F/2012, de 31 de dezembro - Integra as extintas Direcções Regionais de Educação na Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

DL n.º 266-G/2012, de 31 de dezembro – Procede à primeira alteração do DL n.º 125/2011, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência.

DL n.º 137/2012, de 2 de julho – Altera o regime de autonomia, administração e gestão os estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Portaria n.º 265/2012, de 13 de julho, Define as regras e procedimentos a observar quanto à celebração, acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia a celebrar entre os agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas e o Ministério da Educação e Ciência.

Portaria n.º 44/2014, de 20 de fevereiro, procede à primeira alteração da Portaria n.º 265/2012, de 13 de julho que define as regras e procedimentos a observar quanto à celebração, acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia a celebrar entre os agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas e o Ministério da Educação e Ciência.

Apêndices

Apêndice 1 – Carta aos Diretores das Escolas e agrupamento com CA

Assunto: Colaboração em Projecto de Investigação - Contratos de Autonomia

Ex^{mo(a)} Senhor(a) Director(a)

Tivemos conhecimento de que a Escola/Agrupamento que V.^a Ex.^a superiormente dirige se integra no grupo restrito das 22 organizações educativas que, em 2007, assinaram um Contrato de Autonomia aderindo, assim, a um projecto de carácter inovador.

Além de felicitar V. Ex.^a pela adesão a esse projecto, gostaríamos de o(a) informar que, nesta altura desenvolvemos um projecto de investigação, na Universidade de Aveiro, cuja finalidade é a de estudar a qualidade dos impactos dos Contratos de Autonomia no desenvolvimento organizacional da Escola/Agrupamento.

Esta investigação insere-se no Programa Doutoral em Didáctica e Formação – Ramo Avaliação e tem a Coordenação Científica da Professora Doutora Nilza Costa, Professora Catedrática no Departamento de Educação da Universidade de Aveiro.

Com votos de sucessos educativos para este ano que agora se inicia, viremos em breve, por esta via, solicitar a V. Ex.^a uma pequena colaboração, mas fundamental, para o sucesso desta investigação.

Com os meus respeitosos cumprimentos;

O Investigador

António Armando Cunha

Apêndice 2 – Carta dirigida a diretora de escola para validação do questionário

Questionário dirigido aos Directores das Escolas/Agrupamentos com Contrato de Autonomia

Contratos de Autonomia das Escolas – Um estudo de avaliação da qualidade dos impactos

Exmo(a) Senhor(a) Director(a)

Encontramo-nos neste momento na fase empírica do trabalho de investigação em título, pelo que, se torna fundamental recolher o máximo de informação possível com vista a proceder à validação do questionário que se anexa.

Assim, solicito que procure responder às questões sempre que possível, mesmo sem dados muito precisos e que nesta altura sejam apenas previsíveis.

Quando de todo não conseguir responder refira, ao lado do número da questão, se foi:

- a) por nesta altura ainda não possuir dados para tal;
- b) pelo facto de a questão não lhe parecer fazer sentido no contexto da contratualização da autonomia;
- c) por outra razão (indique qual por favor) _____

Grato pela atenção que nos dispensou;

Armando Cunha
armandocunha@ua.pt

tlm:968120102

Apêndice 3 – Carta de envio do questionário aos diretores das escolas e agrupamentos

Assunto: Contrato de Autonomia - Colaboração em Projecto de Investigação

Ex.^{mo} Senhor Dr. José Augusto,
Director da Escola Secundária com 3.º Ciclo de Caldas das Taipas

Tivemos conhecimento de que a Escola que V.^a Ex.^a superiormente dirige se integra no grupo restrito das 22 que, em 2007, assinaram um Contrato de Autonomia aderindo, assim, a um projecto de carácter inovador.

Além de felicitar V. Ex.^a pela adesão a esse projecto, gostaríamos de informar que, nesta altura desenvolvemos a 1.^a fase de um projecto de investigação, na Universidade de Aveiro, cuja finalidade é **estudar a qualidade dos impactos dos Contratos de Autonomia no desenvolvimento organizacional da Escola/Agrupamento**.

É neste contexto que solicitamos o especial favor de nos ceder algum do seu tempo para responder ao questionário, que se encontra no seguinte endereço:

<http://questionarios.staging.ua.pt/index.php?sid=93471&lang=pt>

Mais uma vez muito agradecemos que, como interveniente principal no processo, nos dê resposta ao questionário, pois sem ela, não nos é possível dar continuidade a este projecto de investigação. Solicitamos resposta durante esta ou próxima semana.

Caso haja interesse disponibilizaremos os resultados desta investigação.

Com os meus respeitosos cumprimentos;

O Professor e Investigador;

António Armando Cunha

armandocunha@ua.pt

Tlm: 968 120 102

Apêndice 4 – Carta de agradecimentos aos diretores

Exmo(a) Senhor(a) Director (a)

Na impossibilidade de a todos agradecer de forma individualizada, por razões óbvias de anonimato estamos desta forma, mais geral, a agradecer a colaboração prestada no Projecto de Investigação (Programa Doutoral em Didáctica e Formação – Universidade de Aveiro) que nos encontramos a desenvolver, sobre a temática da Implementação dos Contratos de Autonomia.

Mesmo considerando que a maioria dos Senhores Directores já nos deu a sua opinião, para os que ainda não tiveram oportunidade nem tempo para o fazer, reiteramos o nosso pedido de colaboração. Assim, deixamos mais alguns dias o questionário no endereço:

<http://questionarios.staging.ua.pt/index.php?sid=93471&lang=pt>.

A todos expressamos mais uma vez a nossa gratidão pela disponibilidade;

Armando Cunha

armandocunha@ua.pt

tlm: 968 120 102

Apêndice 5 – Questionário enviado aos diretores das escolas e agrupamentos

Contratos de Autonomia das Escolas – Um estudo de avaliação da qualidade dos impactos

Introdução

Um pouco de nós

Actualmente, e além de desenvolver funções docentes no 3.º Ciclo e Ensino Secundário, propomo-nos a realizar a presente investigação, sob a coordenação científica da Professora Doutora Nilza Costa, do Departamento de Educação da Universidade de Aveiro, no âmbito do Doutoramento em Didáctica e Formação. A área onde se insere o nosso objecto de estudo também nos é cara porque também já desempenhamos durante vários anos, funções de gestão e administração. Identificamo-nos como A. Armando Cunha.

O que pretendemos

Através do projecto de investigação de que agora iniciamos a 1.ª fase, pretendemos promover um estudo de avaliação da qualidade dos impactos da autonomia contratualizada em escolas/agrupamentos de escolas do ensino básico e secundário. Através deste questionário, dirigido aos Directores, pretendemos fazer uma primeira avaliação genérica das condições de contratualização, de inovações introduzidas, de processos desenvolvidos e de alguns resultados.

Para facilitar a resposta ao questionário

Todas as respostas têm carácter anónimo e confidencial, garantindo-se que os resultados serão utilizados apenas para efeitos de investigação. Não haverá identificação de pessoas e ou organizações.

Nas respostas às questões abertas, procure ser sintético e o mais claro possível. Nas questões de graduação a escala é de valores entre 5 (para máximo, muito, concordo, etc) e 1 (para mínimo, pouco, discordo, etc), solicitando-se que **assinale o valor que lhe parecer mais correcto**.

Nas questões de escolha múltipla, sem graduação, **assinale a opção que considerar mais**

Parte I: Perfil do respondente

- Idade (anos): Até 30 (___) De 31 a 40 (___) De 41 a 50 (___) De 51 a 55 (___)
Mais de 56 (___)
- Género: M (___) F (___)
- Tempo de Serviço Docente (anos): Até 5 (___) De 6 a 10 (___) De 11 a 15 (___)
De 16 a 20 (___) Mais de 20 (___)
- Possui formação em Administração Escolar: Sim (___) Não (___)
- Anos de permanência nesta escola neste escola/agrupamento: Até 5 (___) De 6 e 10 (___)
De 11 a 15 (___) De 16 a 20 (___) Mais de 20 (___)
- Anos em funções de gestão e administração escolar: até 5 (___) De 6 e 10 (___)
De 11 a 15 (___) De 16 a 20 (___) Mais de 20 (___)
- Presidia à equipa de gestão à data da assinatura do Contrato de autonomia: Sim (___) Não (___)

Parte II: Processo de adesão à autonomia contratualizada

1.1.1. Aponte uma razão que tenha sido preponderante para a adesão à autonomia contratualizada na Escola/Agrupamento que dirige.

R: _____

1.1.2. Antes da contratualização, efectuou-se um levantamento e identificação das necessidades autonómicas como resposta a problemas localizados.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Muito pouco |
|----------|-------|-------|-------|-------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

1.1.2.1. Liste as três principais necessidades identificadas:

- 1.^a _____
- 2.^a _____
- 3.^a _____

1.2.1. Atribua aos órgãos seguintes um valor de importância, na sua intervenção aquando da contratualização da autonomia.

| Órgãos \ Valores | Bastante | Muito | Médio | Pouco | Muito pouco |
|-----------------------------|----------|-------|-------|-------|-------------|
| | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| Conselho Geral/Assembleia | | | | | |
| Conselho Executivo/Director | | | | | |
| Conselho Pedagógico | | | | | |
| Departamentos | | | | | |
| Outro, diga qual | | | | | |

1.2.2. A Autarquia influenciou a adesão ao Contrato de Autonomia.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Muito pouco |
|----------|-------|-------|-------|-------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

1.2.3. A Associação de Pais e Encarregados de Educação influenciou na adesão à contratualização.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Muito pouco |
|----------|-------|-------|-------|-------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

2.1.1. Caracterize a disponibilização de novos recursos a coberto do contrato de autonomia.

| Muito bom | Bom | Razoável | Mau | Muito mau |
|-----------|-----|----------|-----|-----------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

Parte III: Implementação do Contrato de Autonomia

2.1.2. Indique duas actividades desenvolvidas na escola/agrupamento, cuja concretização se deva ao contrato de autonomia.

- 1.^a _____
2.^a _____

2.1.3. Algumas das actividades/projectos desenvolvidos poderiam ter sido implementados sem a contratualização.

| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

2.1.4. Refira uma, se for o caso.

R: _____

3.1.1. Procedeu-se a alterações ao Regulamento Interno após a contratualização.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Muito pouco |
|----------|-------|-------|-------|-------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

3.2.1. O projecto Educativo (PE) orienta-se na base de práticas autonómicas contratualizadas.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Muito pouco |
|----------|-------|-------|-------|-------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

3.2.2. Refira, se possível, duas dessas práticas.

- 1.^a _____
2.^a _____

4.1.1. O contrato criou novas condições para resolução de problemas identificados, e agora resolúveis, no âmbito do PE.

| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

4.1.2. As metas contratualizadas alicerçam-se nos pontos fortes da escola/agrupamento.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Muito pouco |
|----------|-------|-------|-------|-------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

4.2.1. Os objectivos operacionais resultam de necessidades anteriormente identificadas através da avaliação interna da Escola/Agrupamento.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Muito pouco |
|----------|-------|-------|-------|-------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

4.2.2. De entre as metas negociadas no contrato, indique aquela a que foi dada prioridade. R: _____

5.1.1. A contratualização determina a consecução de metas claras.

| | | | | |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

6.1.1. No contexto do PE, o contrato implica a implementação de actividades/experiências pedagógicas que não era habitual.

| | | | | |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

6.1.2. Estabeleceram-se parcerias com outras entidades, para a gestão de recursos humanos.

| | | | | |
|----------|-------|-------|-------|-------------|
| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Muito pouco |
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

7.1.1. Desenvolvem-se actividades e/ou práticas de carácter inovador.

| | | | | |
|----------|-------|-------|-------|-------------|
| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Muito pouco |
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

7.1.2. Refira uma prática inovadora, se for o caso, desenvolvida no âmbito da contratualização.

R: _____

8.1.1. Têm sido desenvolvidas parcerias com entidades da região, tendo em vista solucionar problemas concretos de grupos de alunos.

| | | | | |
|--------|--------------|----------|-----------|-------|
| Sempre | Muitas vezes | Às vezes | Raramente | Nunca |
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

8.1.2. Têm sido mobilizados recursos do meio envolvente em resultado de novas dinâmicas implementadas.

| | | | | |
|----------|-------|-------|-------|-------------|
| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Muito pouco |
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

8.1.3. Os pais e encarregados de educação têm participado no desenvolvimento do contrato.

| | | | | |
|--------|--------------|----------|-----------|-------|
| Sempre | Muitas vezes | Às vezes | Raramente | Nunca |
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

8.1.4. Indique de que forma, se for o caso.

R: _____

8.1.5. Considera correcta a intervenção da autarquia no desenvolvimento do contrato de autonomia.

| | | | | |
|----------|-------|-------|-------|-------------|
| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Muito pouco |
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

9.1.1. O Corpo docente tem-se empenhado na concretização de actividades (desenvolvimento de projectos), contextualizadas pelo contrato de autonomia.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Muito pouco |
|----------|-------|-------|-------|-------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

9.1.2. Indique uma medida/actividade, no âmbito do contrato, que em seu entender esteja a promover o sucesso escolar.

R: _____

9.1.3. Desenvolvem-se medidas de discriminação positiva dirigidas a alunos de população específica.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Nenhum |
|----------|-------|-------|-------|--------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

9.1.4. Refira um exemplo (se for o caso).

R: _____

Parte IV: Monitorização e avaliação do Contrato de Autonomia

10.1.1. As técnicas de monitorização sistemática para o cumprimento de programas funcionaram de forma:

| Excelente | Bom | Médio | Fraco | Mau |
|-----------|-----|-------|-------|-----|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

10.1.2. Após a contratualização, a equipa de auto-avaliação tem reunido com periodicidade.

| Mensal | Bimestral | Trimestral | Semestral | Anual |
|--------|-----------|------------|-----------|-------|
| | | | | |

10.1.3. O relatório de auto-avaliação apontou recomendações.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Nenhum |
|----------|-------|-------|-------|--------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

11.1.1. Em sua opinião a Comissão de Acompanhamento Local (CAL) tem monitorizado a contratualização de forma:

| Excelente | Bom | Médio | Fraco | Mau |
|-----------|-----|-------|-------|-----|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

11.1.2. A CAL tem reunido com uma periodicidade:

| Mensal | Bimestral | Trimestral | Semestral | Anual |
|--------|-----------|------------|-----------|-------|
| | | | | |

11.1.3. Os resultados da monitorização apontam para que nesta altura os objectivos operacionais estejam a ser atingidos de forma:

| Excelente | Bom | Médio | Fraco | Mau |
|-----------|-----|-------|-------|-----|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

12.1.1. Os níveis de autonomia negociados têm-se revelado adequados ao desenvolvimento do PE.

| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

12.1.2. Houve até agora aprofundamento ou alteração dos níveis de autonomia inicialmente contratualizados.

| Sim | Não |
|-----|-----|
| | |

13.1.1. Os docentes com mais experiência são os que mais acreditam no contrato de autonomia.

| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

13.1.2. Os valores previstos para o combate ao abandono escolar, já foram atingidos.

| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

13.1.3. Os valores previstos para o sucesso dos alunos do Ensino Básico, já foram atingidos.

| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

13.1.4. Os valores previstos para o sucesso dos alunos do Ensino Secundário, já foram atingidos.

| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

14.1.1. Aumentou-se a qualidade das aprendizagens.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Nenhum |
|----------|-------|-------|-------|--------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

14.1.2. Considera-se que se poderia ter sido mais ambicioso nas metas contratualizadas.

| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

14.1.3. Obtiveram-se resultados positivos no combate ao abandono escolar.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Nenhum |
|----------|-------|-------|-------|--------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

14.1.4. Verificaram-se resultados positivos no sucesso dos alunos.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Nenhum |
|----------|-------|-------|-------|--------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

15.1.1. Implementaram-se mecanismos internos de acompanhamento e controlo da qualidade das aprendizagens.

| Sim | Não |
|-----|-----|
| | |

15.1.2. Refira duas práticas inovadoras de avaliação e ou acompanhamento, que se institucionalizaram com a contratualização.

R: _____

15.1.3. Enquanto Director (Presidente do Conselho Executivo) participou na equipa de auto-avaliação do desenvolvimento do contrato.

| Sim | Não |
|-----|-----|
| | |

15.1.4. Indique o número de relatórios de auto-avaliação até agora produzidos, após a contratualização.

R: _____

15.1.5. Os resultados da auto-avaliação foram favoráveis foram favoráveis ao cumprimento das metas previstas no contrato.

| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Nenhum |
|----------|-------|-------|-------|--------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

15.2.1. A CAL do Contrato de Autonomia emitiu parecer.

| Sim | Não |
|-----|-----|
| | |

15.2.2. Se respondeu sim em 15.2.1., caracterize o parecer emitido pela CAL quanto desenvolvimento do contrato.

| Excelente | Bom | Médio | Fraco | Mau |
|-----------|-----|-------|-------|-----|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

16.1.1. Os Pais e Encarregados de Educação sentem confiança no ambiente criado na escola/agrupamento.

| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

16.1.2. Com a autonomia contratualizada a escola tornou-se funcionalmente diferente.

| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

16.1.3. Enquanto responsável máximo pelo funcionamento da Escola/Agrupamento, sente-se agora mais controlado.

| | | | | |
|----------|-------|-------|-------|--------|
| Bastante | Muito | Médio | Pouco | Nenhum |
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

16.1.4. Foi-se demasiado ambicioso nas metas contratualizadas.

| | | | | |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

16.1.5. A autonomia não é o que se esperava.

| | | | | |
|---------------------|----------|----------|----------|---------------------|
| Concordo totalmente | Concordo | Indeciso | Discordo | Discordo totalmente |
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

16.1.5.1. Justifique a sua resposta a 16.1.5.

R: _____

Damos por terminado este questionário, não sem antes, agradecer novamente a disponibilidade para o seu preenchimento.

A. Armando Cunha
Abril de 2010

Apêndice 6 – Autorização de realização do questionário

Monotorização de Inquéritos em Meio Escolar: Inquérito nº 0119100001

mime-noreply@gepe.min-edu.pt

Para:

[António Cunha](#); [António Cunha](#)

segunda-feira, 17 de Maio de 2010 17:30

Exmo(a)s. Sr(a)s.

O pedido de autorização do inquérito n.º 0119100001, com a designação *Questionário dirigido aos Directores das Escolas/Agrupamentos com Contrato de Autonomia*, registado em 03-05-2010, foi aprovado.

Avaliação do inquérito:

Exmo(a). Senhor(a) Dr(a) António Armando da Conceição Cunha

Venho por este meio informar que o pedido de realização de questionário em meio escolar é autorizado uma vez que, submetido a análise, cumpre os requisitos de qualidade técnica e metodológica para tal.

Com os melhores cumprimentos

Isabel Oliveira

Directora de Serviços de Inovação Educativa

DGIDC

Observações:

1 - A DGIDC manifesta o seu interesse nas conclusões deste estudo pelo que se solicita o envio de um exemplar do relatório final.

Pode consultar na Internet toda a informação referente a este pedido no endereço <http://mime.gepe.min-edu.pt>. Para tal terá de se autenticar fornecendo os dados de acesso da entidade.

Apêndice 7 – Resumo do dispositivo para avaliação dos impactos CA nas escolas/agrupamentos do sistema público.

| Processo de avaliação | Dimensões a avaliar | Referentes | Crítérios | Indicadores |
|------------------------------|---|---|---------------------------|---|
| Avaliação De Impactos Dos CA | Entrada Elementos de contextualização e finalidades | . O processo que levou à assinatura do contrato foi participado. Se sim por quem e em que moldes. | Coerência Participação | . Houve diagnóstico externo antes da assinatura do CA? . Houve diagnóstico interno antes da assinatura do CA? . Houve diagnóstico das necessidades de autonomia pelos atores? . Houve intervenção de outros parceiros (Autarquia, Associação de Pais, Associações, Empresas)? . É notada a intervenção dos não docentes (alunos ou funcionários)? |
| | | . O CA resultou na disponibilização de meios e recursos. | Coerência | . Disponibilizaram-se novos meios e recursos (humanos, financeiros, outros)? . Surgiram novas competências? |
| | | . O PE e RI construídos assumem o CA. | Coerência | . Houve resposta no CA à identificação de pontos fortes e fracos? . O CA compromete-se com o PE? . O CA veicula alterações ao RI? |
| | | . O CA atribuiu à escola, à partida, um grau de autonomia pedagógica e curricular adequado às necessidades identificadas. | Coerência | . O CA prevê respostas às necessidades identificadas? . O CA prevê novas respostas aos problemas? . Os pontos fortes alicerçam as metas a atingir? . Os objetivos operacionais resultam de necessidades identificadas? . O CA determina compromissos à organização educativa? |
| | | . O CA pressupõe o cumprimento de metas claras. | Coerência | . O CA determina a consecução de metas claras? . O CA aponta para a resolução dos pontos fracos identificados? . Há indicadores de referências para os objetivos operacionais? |
| | | . O CA obtido propõe novas práticas. | Coerência | . Aponta-se para a implementação de novas atividades? . Institucionalizam-se novas soluções encontradas pela organização? . Estão previstas parcerias para a gestão de recursos (Humanos, materiais, outros)? |
| | Construção Processos desenvolvidos pelos atores | . O desenvolvimento do PE e do respetivo Plano de Atividades espelham o grau de autonomia concedido. | Pertinência | . Estão em execução ou desenvolvimento novas práticas no âmbito da contratualização: - Gestão de currículo? - Gestão de recursos humanos? - Gestão financeira? - Gestão de recursos materiais? . Estão em funcionamento novas práticas no âmbito da contratualização: - Ao nível de sala de aula? - Ao nível do apoio aos alunos? - Outro? |
| | | . Houve intervenção dos parceiros educativos na implementação das políticas educativas da escola/agrupamento como consequência da celebração do CA. | Pertinência | . Identificam-se parcerias com outras para resolução de problemas concretos: - Autarquia? - Associações locais? - Empresas? . Constata-se a participação da Associação de Pais? . Mobilizaram-se novos recursos do meio envolvente? |

| | | | |
|--|--|-------------------------|---|
| Produto Resultados, efeitos, evolução | . Geraram-se dinâmicas coletivas de colaboração e participação na implementação de novas práticas. | Eficácia | . Identificam-se atividades impulsionadas pelo CA: - Promovidas pelo órgão de gestão? - Promovidas por docentes? - Promovidas por não docentes? - Promovidas pelos pais? . Identificam-se dinâmicas coletivas impulsionadas pelo CA? . Identificam-se atividades colaborativas, resultantes da contratualização? |
| | . O processo de avaliação interna funcionou e contribuiu para redefinir ou reforçar percursos e metas. | Pertinência Eficácia | . Identificam-se técnicas de monitorização sistemática? . O processo de autoavaliação desenvolve-se normalmente? . A equipa de autoavaliação reuniu com periodicidade regular? . O processo de autoavaliação aponta recomendações? |
| | . Os mecanismos externos de monitorização e acompanhamento funcionaram. | Eficácia | . Houve recomendações? . Houve incentivo ao aprofundamento? . Houve registo de procedimentos de eficácia? . Houve referência a procedimentos de eficiência? |
| | . Houve aprofundamento sucessivo dos níveis e grau de autonomia atribuídos. | Eficiência | . Os níveis de autonomia revelaram-se adequados? . Foi sugerido o aprofundamento dos níveis autonomia? . Houve aprofundamento dos níveis de autonomia? . Expressaram-se novas ambições? |
| | . Houve melhorias nos resultados pretendidos, nomeadamente ao nível das aprendizagens dos alunos. | Eficácia | . As metas previstas para o sucesso dos alunos foram atingidas: - No Ensino Básico? - No Ensino Secundário? - No Ensino Profissionalizante? - Nos Exames Nacionais? . As metas previstas para o abandono foram atingidas? . Os resultados estão aquém das metas? |
| | . Houve produção de efeitos reais na escola ou agrupamento de escolas. | Relevância | . Registaram-se novas dinâmicas de funcionamento? . Há referências a alteração da qualidade das aprendizagens? . Há resultados efetivos no combate ao abandono? . Constatam-se resultados positivos no sucesso dos alunos? . Há referência a mais-valias trazidas pelo CA? |
| | . Os mecanismos de controlo das práticas foram os adequados. | Eficácia | . Há referência a mecanismos de acompanhamento da qualidade das aprendizagens? . Os mecanismos de acompanhamentos das práticas revelaram-se funcionais? . A autoavaliação expressa preocupações de eficácia quanto ao desenvolvimento do CA? . Há referência a eficácia nos procedimentos e resultados? . Há referência à necessidade de mais apoio da tutela? |
| | . A autonomia obtida corresponde às aspirações da escola ou agrupamento escolas e perspetiva-se para aprofundar. | Sustentabilidade e | . Houve registos de identificação dos atores com a organização e com a região? . Houve referências positivas a alterações no ambiente da organização? . Registaram-se observações satisfação pela contratualização? . Verificou-se a existência de recomendações para aprofundamento da autonomia? . Houve registos de eficiência pelos resultados alcançados? . Houve aprofundamento dos níveis de autonomia? |

Apêndice 8 – (Quadro n.º 1) Grelhas de Análise: Contratos de Autonomia.

| Referentes | Indicador de análise | Critério | Notação | | |
|--|---|---|--------------------------------|-----|-----|
| | | | Observação ou Refª no contrato | Sim | Não |
| 1.O Processo que levou à assinatura do contrato foi participado. | 1.1. Houve avaliação externa antes assinatura do contrato. | Coerência | | | |
| | 1.2. Houve avaliação interna antes assinatura do contrato. | | | | |
| | 1.3. Faz enquadramento da escola na região | Coerência | | | |
| | 1.4. Constata-se no contrato ter havido levantamento de necessidades autonómicas. | | | | |
| | 1.5. Houve intervenção da autarquia. | Participação | | | |
| | 1.6. Houve intervenção de outros parceiros | Associação de Pais Encarregados Educação | | | |
| | | Associação estudantes (Ensino Secundário) | | | |
| | | Associação cultural/recreativa/económica | | | |
| | 1.7. Nota-se a intervenção dos não docentes | | | | |
| 2.O contrato resultou na disponibilização de meios recursos. | 2.1. O contrato disponibiliza novos meios e/ou recursos | Humanos | | | |
| | | Financeiros | | | |
| | | Outros | | | |
| 3.O projecto educativo e regulamento interno construídos assumem o contrato de autonomia. | 3.1. O contrato aponta para práticas autonómicas na | Gestão de currículos | | | |
| | | Gestão de recursos humanos | | | |
| | | Gestão de espaços e equipamentos | | | |
| | | Gestão financeira | | | |
| | 3.2. O contrato compromete-se com o Projeto Educativo. | | | | |
| | 3.3. O contrato sugere alterações ao regulamento interno | | | | |
| 4.O contrato atribui à escola um grau de autonomia pedagógica e curricular adequado às necessidades identificadas. | 4.1. O contrato cria novas condições de resposta a problemas identificados. | Coerência | | | |
| | 4.2. Os pontos fortes alicerçam as metas a atingir. | | | | |
| | 4.3. Os objetivos operacionais resultam de necessidades identificadas pela escola/agrupamento | | | | |
| | 4.4. O contrato determina à escola a diversos compromissos | | | | |
| 5.O contrato pressupõe o cumprimento de metas claras. | 5.1.O contrato determina a consecução de metas claras | Coerência | | | |
| | 5.2. O contrato aponta para a resolução dos pontos fracos identificados. | | | | |
| | 5.3. Há indicadores de referência onde assentam os objetivos operacionais | | | | |
| 6.O contrato obtido propõe práticas inovadoras | 6.1.Aponta-se para implementação de atividades/experiências inovadoras. | Coerência | | | |
| | 6.2. Institucionalizam-se soluções inovadoras encontradas pela escola/agrupamento | | | | |
| | 6.3. Prevêm-se parcerias para a gestão de | Humanos | | | |
| | | Materiais | | | |

Apêndice 8 – (Quadro n.º 2) Grelha de análise opiniões dos Diretores c/ indicação das questões colocadas.

| Dimensões a avaliar | Referentes | Critérios | Indicadores | Questões |
|---------------------------|--|---|---|---|
| Entrada e Contexto | 1. O Processo que levou à assinatura do contrato foi participado. | (1) Participação (2) Coerência | 1.1. (2) Efetuou-se diagnóstico das necessidades de autonomia. | 1.1.1. 1.1.2. |
| | 2. O contrato resultou na disponibilização de meios/recursos. | | 1.2. (1) As entidades locais aderiram e ou participaram. | 1.2.1. 1.2.2. 1.2.3. |
| Construção | 3. O projeto educativo e regulamento interno construídos assumem o contrato de autonomia. | (1) Pertinência (2) Eficácia | 2.1. (2) Inventariação dos meios e ou recursos disponibilizados pelo contrato. | 2.1.1. 2.1.2. 2.1.3. 2.1.4. |
| | 4. O contrato atribuiu à escola um grau de autonomia pedagógica e curricular adequado às necessidades identificadas. | | 3.1. (2) Existência de identidade entre regulamento interno e contrato de autonomia. | 3.1.1. |
| | 5. O contrato pressupõe o cumprimento de metas claras. | | 3.2. (2) As orientações do projeto educativo apontam necessidades de práticas autonómicas. | 3.2.1. 3.2.2. |
| | 6. O contrato obtido propõe práticas inovadoras. | | 4.1. (2) Houve resposta do contrato à identificação de pontos fortes e fracos pela avaliação externa. | 4.1.1. 4.1.2. |
| | 7. O desenvolvimento do projeto educativo/plano de atividades espelham o grau de autonomia concedido. | | 4.2. (2) As necessidades de autonomia identificadas pela avaliação interna correspondem ao contratualizado. | 4.2.1. 4.2.2. |
| | 8. Houve intervenção adequada de todos os parceiros educativos e na implementação das políticas educativas da escola/agrupamentos. | | 5.1. (2) Identificação das metas contratualizadas. | 5.1.1. |
| | 9. Geraram-se dinâmicas coletivas de colaboração e participação na implementação das inovações. | | 6.1. (2) Na contratualização havida identificam-se práticas inovadoras. | 6.1.1. 6.1.2. |
| | 10. O processo de avaliação interna funcionou e contribuiu para redefinir ou reforçar percursos e metas. | | 7.1. (1) (2) Identificam-se atividades desenvolvidas de carácter inovador. | 7.1.1. 7.1.2. |
| | 11. Os mecanismos externos de monitorização e acompanhamento funcionaram. | | 8.1. (1) Identificaram-se parcerias e ou atividades desenvolvidas com ligação a parceiros do exterior. | 8.1.1. 8.1.2. 8.1.3. 8.1.4. 8.1.5. |
| | 12. Houve aprofundamento sucessivo dos níveis e grau de autonomia atribuídos. | | 9.1. (1) Identificaram-se dinâmicas de processos impulsionadas pelo contrato. | 9.1.1. 9.1.2. 9.1.3. 9.1.4. |
| Produtos | 13. Houve melhorias nos resultados pretendidos, ao nível dos alunos; | (1) Eficiência (2) Sustentabilidade (3) Eficácia | 10.1. (1) (2) O processo de avaliação interna, se existiu, apontou (re)orientações? | 10.1.1. 10.1.2. 10.1.3. |
| | 14. Houve produção de efeitos reais na escola. | | 11.1. (2) No processo de monitorização verificam-se registo de eficiência? | 11.1.1. 11.1.2. 11.1.3. |
| | 15. Os mecanismos de controlo das práticas foram os adequados; | | 12.1. (1) Identificação dos níveis de autonomia aprofundados ao longo do contrato. | 12.1.1. 12.1.2. |
| | 16. A autonomia obtida corresponde às aspirações. | | 13.1. (3) Identificação de destinatários e número. | 13.1.1. 13.1.2. 13.1.3. 13.1.4. |
| | | | 14.1. (3) Inventariação de efeitos/resultados obtidos. | 14.1.1. 14.1.2. 14.1.3. 14.1.4. |
| | | | 15.1. (3) Resultados da avaliação interna do projeto educativo e/ou contrato. | 15.1.1. 15.1.2. 15.1.3. 15.1.4. 15.1.5. |
| | | | 15.2. (3) Resultados da monitorização. | 15.2.1. 15.2.2. |
| | | | 16.1. (2) Identificação de níveis de satisfação com os resultados obtidos. | 16.1.1. 16.1.2. 16.1.3. 16.1.5. |
| | | | | |
| | | | | |

Apêndice 9 –Pedido de autorização para realização de Estudo

Exm^a Senhora
Dr^a. MV,
Directora da Escola
Diretora do Agrupamento de Escolas de ...

No seguimento dos contactos que temos estabelecido junto de V. Ex.^a, informamos do desenvolvimento em curso de um estudo de Avaliação da Qualidade dos Impactos dos Contratos de Autonomia nas Escolas, inserido no Programa Doutoral em Didáctica e Formação – Ramo Avaliação, com a Coordenação da Prof. Doutora Nilza Costa, Professora Catedrática no Departamento de Educação da Universidade de Aveiro.

Implicando a segunda fase desta investigação, um estudo aprofundado da temática em apreço, numa Escola e num Agrupamento de Escolas com autonomia contratualizada e conhecendo de perto o Contrato assinado por essa Escola, assim como o trabalho que tem desenvolvido, venho solicitar V. Ex.^a, a necessária autorização para concretizar o estudo na escola que superiormente dirige.

Mais informo que esta fase do estudo, implica ter acesso a todo o conjunto de documentos oficiais da escola que se relacionem com o Contrato de Autonomia (Projecto Educativo, Regulamento Interno, Planos de Actividades, Relatórios de auto-avaliação, Pareceres e actas que se relacionem). Informo ainda que se pretende concretizar entrevistas aos principais intervenientes no processo, (Directora, Presidente do Conselho Geral, Coordenadores de Departamento, As. de Pais, Autarquia, entre outros).

Oficializamos nesta altura para a DREN o pedido de concretização do estudo.

Relembrando que se manterá o anonimato da escola e que todos os dados apenas serão utilizados para fins de investigação assumimos que usaremos de princípios de rigor e ética no tratamento da informação.

Gratos pela colaboração que V. Ex.^a tem prestado a este processo de investigação, apresentamos os nossos respeitosos cumprimentos.

A. Armando Cunha
Professor no 3.º Ciclo e Secundário
armandocunha@ua.pt
tlm: 968 120 102

Apêndice 10 – Autorização para realização de entrevistas

Monotorização de Inquéritos em Meio Escolar: Inquérito nº 0119100002

mime-noreply@gepe.min-edu.pt

Acções

Para:

[António Cunha](#); [António Cunha](#)

segunda-feira, 10 de Janeiro de 2011 17:31

Exmo(a)s. Sr(a)s.

O pedido de autorização do inquérito n.º 0119100002, com a designação *Entrevista aos dirigentes de topo e representantes de outros órgãos da escola/agrupamento*, registado em 04-01-2011, foi aprovado.

Avaliação do inquérito:

Exmo(a). Senhor(a) Dr(a) António Armando da Conceição Cunha

Venho por este meio informar que o pedido de realização de entrevista em meio escolar é autorizado uma vez que, submetido a análise, cumpre os requisitos de qualidade técnica e metodológica para tal.

Com os melhores cumprimentos

Isabel Oliveira

Directora de Serviços de Inovação Educativa

DGIDC

Observações:

Sem observações

Pode consultar na Internet toda a informação referente a este pedido no endereço <http://mime.gepe.min-edu.pt>. Para tal terá de se autenticar fornecendo os dados de acesso da entidade.

Apêndice 11 – Guião de entrevistas

Contratos de Autonomia das Escolas – Um estudo de avaliação da qualidade impactos

Guião de Entrevista

Este guião da entrevista, contendo as dimensões a abordar e as principais questões a contemplar, insere-se na segunda fase do projecto de doutoramento intitulado “Contratos de Autonomia das Escolas – Um estudo de avaliação da qualidade impactos” que está a ser desenvolvido sob a coordenação científica da Professora Doutora Nilza Costa, do Departamento de Educação da Universidade de Aveiro, no âmbito do Doutoramento em Didáctica e Formação/Ramo de Avaliação.

Esta entrevista é dirigida à Directora, e representantes dos órgãos de direcção e gestão intermédia. Tem como objectivos aprofundar os dados obtidos através do questionário aos Directores bem como os dados da análise dos contratos de autonomia, relatórios de progresso e relatórios produzidos pelas Comissões de Acompanhamento Local. Os dados aqui obtidos serão correlacionados com os dados da análise ao Projecto Educativo, Planos de Actividades e Relatórios de Auto-Avaliação.

| Dimensão | Questões a abordar | Notas |
|---|---|-------|
| Parte I Caracterização pessoal e profissional do respondente. Representações sobre o conceito de autonomia e sobre o significado atribuído à contratualização efectuada. | 0.1. Refira-nos algumas das suas características pessoais e profissionais tais como, formação académica, idade, passatempos. | 1 |
| | 0.2. Estando esta entrevista inserida num estudo sobre a autonomia das escolas, diga-nos o que significa para si este conceito? | 1 |
| | 0.3. Explique-nos o que significou para si o facto de esta escola/agrupamento ter assinado um Contrato de Autonomia (CA), tal como mais 22 instituições que o celebraram com Ministério da Educação em 2007. | 1 |
| Parte II Dimensão de <i>Entrada</i> Adesão e Implementação do Contrato de Autonomia | 1.1. De que forma participou, se alguma, no início do processo de contratualização (até à assinatura...). Lembra-se de ter havido algum levantamento de necessidades autonómicas? Se sim de quais, de que forma e porquê? | 1 |
| | 1.2. Refira como se processou a adesão ao CA. Discussão na Escola/Agrupamento (de que forma), com Pais, com Autarquia? | 2 |
| | 1.3. Quais foram os órgãos, entidades ou pessoas que terão tido papel mais preponderante na adesão ao CA. | 2 |
| | 2.1. Diga-nos algumas das vantagens que se pensava (aquando a preparação/assinatura) que o CA iria trazer para a escola/agrupamento. | 3 |
| | 3.1. Houve alterações nos documentos orientadores do projecto da escola/agrupamento em função do CA? Se sim, quais? | 2 |

| | | |
|--|---|---------|
| | 3.2. E o Projecto Educativo (PE) passou a espelhar as novas condições de autonomia? Se sim, de que forma? | 2 |
| | 3.3. Tem conhecimento se houve alterações ao Regulamento Interno ou ao PE, aquando da assinatura do contrato? | 2 |
| | 4.1. As novas competências que foram atribuídas pelo CA adequam-se às metas que se pretendiam atingir? | 3 |
| | 5.1. Como foram estabelecidas as metas a contratualizar? Refira algumas dessas metas. | 2 |
| | 6.1. No contexto de funcionamento e organização, o CA implicava novas práticas? Se sim de que tipo e em que áreas (gestão curricular, cargos, novas funções para docentes e/ou não docentes, protocolos de colaboração, outros)? | 3 |
| Parte III: Dimensão de <i>Construção</i> Implementação, Desenvolvimento e Avaliação | 7.1. A escola passou a ter actividade ou funcionamento diferente após a contratualização da autonomia? Se sim, pode por favor exemplificar. | 1 |
| | 7.2. Refira se as competências atribuídas pelo CA se têm revelado suficientes para atingir as metas negociadas. Refira algumas e justifique. | 3 |
| | 7.3. Em sua opinião, considera que o CA tem tido efeitos no PE e nos sucessivos Planos de Actividades da Escola? Se sim, de que forma? Se não porquê? | 2, 5 |
| | 8. Refira também se, em sua opinião, os parceiros educativos como a Autarquia, a Associação de Pais, Empresas, Associações Locais ou outros tiveram intervenção no desenvolvimento das políticas educativas da Escola/Agrupamento, após a contratualização. | 3, 5, 6 |
| | 8.2. Refira se têm sido mobilizados novos recursos do meio envolvente a coberto de parcerias, protocolos ou outros. E se sim, quais? | 3 |
| | 9.1. Refira se, em sua opinião, o CA tem tido muita ou pouca influência no grau de participação e empenho dos professores, funcionários, dos pais, ou mesmo alunos, ao longo dos últimos três anos. Se sim, que tipo de influência? Se não porquê? | 2 |
| | 9.2. Parece-lhe estarem a verificar-se dinâmicas colectivas ao nível da participação ou outras, impulsionadas pelo CA? | 1 |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>10. Ao longo do tempo de funcionamento do CA tem-se sentido ou não os efeitos da avaliação interna? Têm sido redefinidos percursos, processos? Que evidência nos pode dar do que refere.</p> <p>11. E a avaliação externa? Dê a sua opinião acerca de como se tem processado. Têm emitido recomendações? Reconheceram, alguma vez, eficácia no desenvolvimento do CA?</p> | <p>2, 3, 4</p> <p>2, 3, 4</p> |
| <p>Parte IV:</p> <p>Dimensão de Produtos</p> <p>Resultados, monitorização e manutenção dos resultados</p> | <p>12. Foram criadas na escola novas funcionalidades como uma sala de estudo e um espaço complementar à biblioteca. Explique qual foi a influência do CA para a sua consecução?</p> <p>13. Em sua opinião o Projecto Educativo desenvolveu-se de acordo com os espaços de autonomia que foram concedidos pelo Contrato?</p> <p>14. Como caracteriza a participação dos alunos e do pessoal não docente nas estruturas da escola/agrupamento. E na promoção de actividades?</p> <p>15. Parece-lhe que se devia ter ido mais longe na obtenção de competências com o CA? Ou corresponde ao desejado?</p> <p>16. O CA terá de alguma forma afectado a generalidade dos membros da comunidade educativa? Se sim de que forma? Se não porquê?</p> <p>17. Com base em resultados de estudo prévio parece-nos que algumas das competências reconhecidas à escola com implicações no desenvolvimento de currículos, ainda estão aquém da sua concretização. Procure explicar a que se deve esta situação ou porque não se foi mais além.</p> <p>18. Vai ou não propor, a quem de direito, o aprofundamento da autonomia contratualizada no fim deste CA? Ou antes a não renovação? Por favor justifique a sua resposta.</p> <p>19.1 De que forma lhe parece que o CA influenciou na obtenção de melhores resultados pelos alunos. Que evidências tem do referido?</p> <p>19.2. Refira uma mais-valia trazida pelo CA que permita considerar que a Escola/Agrupamento melhorou qualitativamente.</p> <p>20. Para o cumprimento de algumas metas não parece que o CA tenha tido qualquer influência, como por exemplo no abandono escolar. Concorda ou não com esta ideia.</p> | <p>3</p> <p>2</p> <p>3</p> <p>2, 5</p> <p>1</p> <p>3</p> <p>1</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>3</p> |

| | |
|--|---------|
| 21. Parece que os objectivos operacionais para os resultados dos alunos foram facilmente alcançados. Concorda ou não com esta ideia? Acha que se vão conseguir manter? | 2 |
| 22. Pela análise já efectuada, parece que os alunos não se entusiasmam muito para frequentar algumas actividades extracurriculares (como as de ciências experimentais). Encontra explicação. | 3 |
| 23.1. Há quem considera que os CA acentuaram os mecanismos de controlo. Concorda ou discorda? E como isso se sentiu na sua Escola/Agrupamento? | 2 |
| 23.2. Dê a sua opinião acerca da adequação dos mecanismos de avaliação e controlo que foram implementados (internos e externos). | 2, 3, 4 |
| 24. Face aos relatórios, por vezes, fica-se com a ideia de que os pais e encarregados de educação ainda participam pouco na vida da escola. Também lhe parece? | 3, 5 |
| 25. Parece-lhe ou não que ao fim de quatro anos se criou uma identidade própria e diferenciadora desta Escola/Agrupamento? Se sim, qual é essa identidade? Considera-a de carácter inovador? Porquê? | 1 |
| 26. Estando o CA quase a chegar ao seu termo, dê-nos a sua opinião acerca dos resultados obtidos, em função das aspirações iniciais. Que acha que pensam os Pais? E os alunos? E os funcionários? E os professores? | 1 |
| 27. Procure dar-nos a opinião da entidade ou órgão que representa acerca dos resultados obtidos com o CA. | 1 |
| Destinatários da pergunta: 1- Todos; 2- Profissionais da escola/agrupamento; 3-Directora e Presidente do Conselho Geral; 4- Presidente da CAL; 5-Presidente da Associação de Pais; 6-Representante da Autarquia; | |

Anexos

(Apenas em suporte digital)

Anexo I – Resultados do Questionário

Anexo II – Transcrição de Entrevistas